

Особливості переговорного процесу в рамках СОТ: аналіз проблем та шляхи їх розв'язання

АНДРІЙ РАДОМСЬКИЙ*

АНОТАЦІЯ. У статті розглядаються причини неодноразових неудач на переговорах під час проведення Конференцій Міністрів СОТ. Визначено аспекти, перегляд і зміна яких сприятиме ефективнішому проведенню переговорів. Зокрема проаналізовано організаційні аспекти — такі, як досягнення вищого рівня консенсусу перед початком конференцій, лібералізація процесу прийняття рішень на них із залученням країн, що розвиваються. Розглянуто доречність розгляду питань єдиним пакетом з погляду техніки ведення переговорів. Аргументовано необхідність виключення з порядку денного СОТ низки нових питань, щодо яких імовірність досягнення консенсусу невисока і які не лише перевантажують його, а й блокують прийняття будь-яких рішень. Дано рекомендації щодо тактики країн на переговорах.

КЛЮЧОВІ СЛОВА. СОТ, консенсус, «Сінгапурські питання», організаційна реформа СОТ, перевантаження порядку денного, Раунд розвитку, П'ята Конференція Міністрів СОТ, багатостороння торговельна система, регіоналізм, стандарти праці, охорона навколишнього середовища.

Вступ

10—14 вересня 2003 р. в місті Канкун (Мексика) відбулась і зазнала провалу Конференція Міністрів Світової організації торгівлі, ставлячи під загрозу реалізацію завдань у рамках Раунду розвитку, започаткованого в Досі в 2001 р. і що повинен був дати новий поштовх розвитку багатосторонньої торговельної системи.

Аналіз причин фіаско свідчить про існування цілої низки недоліків організації діяльності СОТ, які в разі відсутності будь-яких кроків не лише стоять на перешкоді розгляду та розв'язанню цілого ряду важливих і актуальних питань, а й можуть сприяти поширенню регіоналізму як основи світової торго-

* *Радомський Андрій Богданович* навчався у Львівському національному університеті імені Івана Франка, має ступінь магістра міжнародних економічних відносин цього університету, продовжує навчання на магістерській програмі з економіки Національного університету «Києво-Могилянська академія».

вельної системи, що призведе до виключення значної частини країн, що розвиваються, з процесів лібералізації торгівлі.

Надзвичайно велика кількість і складність питань, винесених на обговорення, а також значні відмінності в позиціях держав не могли не стати причиною провалу. Необхідним є досягнення вищого рівня консенсусу ще перед початком Конференцій Міністрів, особливо зважаючи на те, наскільки з цілої низки причин буває складно країні кардинально змінити позицію вже під час переговорів. Не меншу вагу має і створення умов для досягнення консенсусу під час конференцій, зокрема через збільшення можливостей впливу кожної країни на формування текстів декларацій та на кінцеве рішення.

Ключовим фактором для успішності переговорів в рамках СОТ на сьогодні є і спектр питань, що виносяться на обговорення. Поява цілої низки питань, що перебували поза увагою ГАТТ, негативно сприймається країнами, що розвиваються, які ще досі незадоволені імплементацією результатів Уругвайського раунду, на якому, як вважається, вони пішли на великі поступки розвинутим країнам, підписавши чимало угод, реалізація яких дозволить використовувати конкурентні переваги саме розвинутим країнам.

Дана стаття побудована так. Спершу розглядаються передумови проведення та хід Конференції Міністрів країн—членів СОТ у Канкуні. Далі визначаються можливі шляхи поліпшення організаційної структури СОТ для сприяння переговорному процесу. Після чого йде аналіз світової торговельної системи: як багатосторонньої на противагу двосторонній, за яким викладаються пропозиції щодо тактики делегацій на конференціях як суб'єктів переговорного процесу. І завершується стаття аналізом питань, що стоять на порядку денному СОТ, та визначенням того оптимального обсягу завдань, який повинна взяти на себе СОТ для забезпечення належного балансу між обсягом питань, що потребують вирішення, і тими, які реально здатні бути розв'язаними в рамках СОТ на сьогодні.

П'ята Конференція Міністрів країн—членів СОТ, що відбулася в Канкуні 11—15 вересня 2003 р., була спрямована на підбиття підсумків досягнутого протягом двох років переговорів, що велися в рамках Доського раунду багатосторонніх торговельних переговорів.

Наступний після Уругвайського раунду, раунд переговорів у Досі (так званий «Раунд розвитку») передбачав проведення та завершення до 1 січня 2005 р. переговорів з питань доступу на ринки сільськогосподарської продукції, ринки промислових товарів, з питань захисту інтелектуальної власності та ін. Було також виокремлено ряд питань щодо яких передбачалося проведення

консультацій, серед них особливе місце було відведено питанням порядку денного Конференції Міністрів СОТ, що відбулась у Сінгапурі («Сінгапурські питання»), а саме: торгівля та інвестиції, торгівля та конкурентна політика, прозорість у державних закупівлях, сприяння торгівлі, — що викликали багато суперечок між членами СОТ і щодо яких було вирішено розпочати переговорний процес на П'ятій Конференції Міністрів за умови відсутності заперечень після проведення детальних консультацій та узгодження позицій країнами — членами СОТ.

Проте на момент проведення конференції в Канкуні стало очевидним суттєве відставання від термінів проведення переговорів. Не було вчасно завершено переговори з цілої низки питань, зокрема: торговельних аспектів прав інтелектуальної власності; спеціального і диференційованого режимів стосовно країн, що розвиваються; торгівлі продуктами сільського господарства; послуг; доступу на ринки промислових товарів і реформування системи врегулювання суперечок у СОТ. Особливо значну кількість суперечок викликали питання про доступ на ринки сільськогосподарської продукції, торговельні аспекти прав інтелектуальної власності та «Сінгапурські питання».

Об'єктом переговорів під час Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів стала ціла низка питань, до яких країни, що розвиваються, ставилися з особливими застереженнями. Це насамперед угоди, що стосувалися торгівлі та інвестицій, прав інтелектуальної власності та торгівлі послугами. Під час попередніх раундів країни, що розвиваються, беручи участь у переговорах в рамках ГАТТ, як правило, отримували чистий вигравш, оскільки, здобуваючи доступ на ринки розвинутих країн, вони часто підпадали під дію диференційованого режиму стосовно країн, що розвиваються, маючи змогу і надалі застосовувати протекціоністські заходи¹. Проте, уклавши угоди, що регулюють сфери, в яких вони не мають конкурентних переваг, країни, що розвиваються, опинились у програвші.

Прийняття багатосторонньої угоди з інвестицій з тим рівнем зобов'язань, який містився у пропозиціях, що виносилися на обговорення, передбачало, що іноземним компаніям буде надано режим найбільшого сприяння та національний режим, що гарантуватиме право створювати підприємства зі 100 % іноземної власності, а уряди натомість втратять можливість контролю за припливом і відпливом капіталу з країни, як не можна буде надалі встановлювати вимоги щодо передачі частини технологій країні,

¹ Mathur, K. *Someth, Agenda For Future Multilateral Trade Negotiations: Traditional and New Issues*, conference paper (available from <<http://rspas.anu.edu.au/papers/asarc/novcon2001/Mathur.pdf>>).

на території якої проводиться виробництво, використання місцевої кваліфікованої робочої сили, реінвестування прибутків і т. ін. Це, на думку країн, що розвиваються, призведе до поступового витіснення з ринку місцевих фірм, які не матимуть змоги ефективно конкурувати з потужними компаніями з розвинутих країн². Зі зменшенням можливості контролю за короткостроковим капіталом ускладниться регулювання платіжного балансу та валютних резервів, що, у свою чергу, послабить позиції урядів перед іноземними кредиторами³.

Ще однією сферою, яка викликала негативну реакцію у країн, що розвиваються, були державні закупівлі, а саме: застосування принципів недискримінації під час здійснення державних закупівель. На Уругвайському раунді переговорів була прийнята угода з обмеженою кількістю учасників, що регулювала дане питання. Розширення цієї угоди на всі країни-члени означало б втрату країнами, що розвиваються, змоги обирати постачальників для державних закупівель серед національних виробників, а зважаючи на те, що в окремих країнах обсяг державних закупівель перевищує імпорт, можна зрозуміти вагу цього питання для них⁴. Крім того, державні закупівлі є потужним елементом фіскальної політики уряду, особливо в періоди рецесії, а також політики, спрямованої на розвиток та підтримку окремих регіонів чи галузей економіки⁵.

Формально включеними до порядку денного переговорів ці питання були ще на Конференції Міністрів у Сінгапурі, проте країни, що розвиваються, наполягли, щоб наразі проводилися лише консультації без розпочинання переговорного процесу. Такий статус цих питань був згодом закріплений і в декларації Конференції Міністрів у Досі⁶. Було вирішено, що доки не буде проведено достатньої підготовчої роботи зі згаданих питань і не буде досягнуто консенсусу, переговорний процес щодо них не розпочинатиметься.

Країни, що розвиваються, тлумачили дане положення як таке, що дає їм право вето на внесення згаданих питань до порядку денного Конференції Міністрів у Канкуні. Проте розвинуті країни, зокрема ЄС, великою мірою проігнорували їхню позицію,

² Khor, Martin, «Why we should oppose a new WTO Round,» *The Guardian* (December, 1, 1999).

³ Khor, Martin, *The WTO, the Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System*. Paper presented at the annual meeting of the Asian Development Bank held in Shanghai, China, 10 May 2002. (available from: < www.twinside.org.sg/title/mkadhb.htm >).

⁴ Khor, Martin, «Why we should oppose a new WTO Round,» *The Guardian* (December, 1, 1999).

⁵ Khor, Martin, *The WTO, the Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System*. Paper presented at the annual meeting of the Asian Development Bank held in Shanghai, China, 10 May 2002. (available from: < www.twinside.org.sg/title/mkadhb.htm >).

⁶ Ministerial Declaration, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9—14 November 2001 WT/MIN(01)/DEC/1.

вважаючи факт проведення попередніх консультацій достатнім для включення «Сінгапурських питань» до порядку денного.

Винесення головуючим на конференції міністром закордонних справ Мексики Е. Дербезом проекту тексту декларації, опублікованого 24 серпня секретаріатом СОТ, викликало негативну реакцію країн, що розвиваються, які заявляли, що він враховує великою мірою лише інтереси розвинутих країн.

Група з 21 країни (так звана «Група 21») у складі таких впливових країн, що розвиваються, як Бразилія, Індія та Китай, зацікавлена у вирішенні питання, пов'язаного із сільським господарством, запропонувала свій варіант тексту декларації, згодом з власною пропозицією виступили і країни Африки. З метою створення умов для вироблення компромісного варіанта головуючим було запропоновано проводити переговори з таких питань в окремих групах: доступ до ринку сільськогосподарської продукції, питання розвитку, доступ до ринків промислової продукції та інші питання. Очолювали ці групи так звані координатори переговорного процесу за напрямками, які призначалися головуючим⁷.

Перші два дні роботи конференції не принесли суттєвих змін у позиціях сторін. Переговори про доступ на ринок сільськогосподарської продукції радше полягали в пошуках сторонами союзників для підтримки власних позицій, а не в обговоренні та узгодженні компромісного варіанта договору. «Група 21» намагалася заручитися підтримкою інших країн, що розвиваються, зокрема країн Африканського союзу та групи країн Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону. Тоді як ЄС та США прагнули послабити «Групу 21» через налагодження двосторонніх контактів зі згаданими державами.

Розданий 13 вересня проект тексту декларації викликав різке незадоволення країн, що розвиваються, які заявили, що пропозиції стосовно доступу на ринки сільськогосподарських товарів та промислової продукції є неприйнятними для них. Не менш негативно було сприйнято і включення «Сінгапурських питань», які країни, що розвиваються, взагалі не хотіли бачити в тексті декларації і про що ще раніше заявило понад 70 країн, подавши формальні пропозиції продовжити консультації і не розпочинати переговорного процесу⁸.

Пізно ввечері 13 вересня відбулася зустріч між керівниками делегацій ЄС, США, Бразилії, Китаю, Індії, Малайзії, Мексики,

⁷ Chetaille, Anne; Tavernier, Karine, *Failure of the fifth WTO Ministerial Conference in Cancun: a looming crisis in the multilateral trade system?* Discussion paper, CTA, September 2003. (available from <<http://agritrade.cta.int/cancun-analysis-en3.pdf>>).

⁸ Khor, Martin *Behind the collapse of the Cancun Ministerial* TWN Report from Cancun, 14 September, 2003. (available from: <<http://www.twinside.org.sg/title/twninfo76.htm>>).

Південної Африки та Кенії, яка продовжилася зранку 14 вересня за участю вже близько 30 країн. Неприйняття взаємних позицій між країнами, що розвиваються, та ЄС тривало: ЄС не хотів поступитися жодним пунктом «Сінгапурських питань», а країни, що розвиваються, в свою чергу, не бажали розпочинати переговори з жодного з цих питань. Нарешті ЄС погодився відмовитися від обговорення частини «Сінгапурських питань», а саме: торгівлі та інвестицій і торгівлі та конкурентної політики. Натомість Японія і Корея, які до цього підтримували ЄС, продовжували наполягати на розгляді всіх питань, а країни, що розвиваються, вважаючи цю поступку недостатньою, і надалі вимагали виключення всіх питань⁹.

Цього ж дня, заявивши, що консенсусу досягти не вдалося, головуєчий закрав конференцію.

Так зазнала провалу чергова Конференція Міністрів СОТ, що піднімає питання не лише про пошук шляхів піднесення ефективності роботи організації, а й про те, наскільки взагалі доречним є її існування в нинішньому форматі. Наскільки необхідним є проведення організаційної реформи СОТ? Чи існує потреба в зміні підходу до переговорів як розвинутими країнам, так і тими, що розвиваються? Наскільки правильно обраним є формат існування торговельної системи як багатосторонньої, а не двосторонньої? Які саме питання повинні бути предметом обговорення в СОТ: чи необхідно їх розширювати, включаючи нові і нові сфери, чи, навпаки, варто повернутися до класичного переліку питань, що були об'єктом переговорів у ГАТТ?

Лише в останні 48 годин роботи конференції стали відчутними певні зрушення в переговорному процесі, але протягом часу, що залишився, вже було неможливо залагодити непорозуміння, які існували з практично кожного питання. До 14 вересня, останнього дня конференції, фактично не було жодного змістовного обговорення «Сінгапурських питань»¹⁰. Необхідно визнати, що як би добре не була проведена підготовча робота і як би чітко не були визначені варіанти роботи, вже сам обсяг і важливість винесених на обговорення питань зробили неможливим для будь-яких, крім найорганізованіших делегацій, аналіз і визначення власних позицій із цих питань протягом останніх кількох годин. Жодна з новостворених груп країн, що розвиваються, не мала ні достатньої організації, ані засобів для ефективного прийняття рішень і в ліп-

⁹ Chetaille, Anne; Tavernier, Karine, *Failure of the fifth WTO Ministerial Conference in Cancun: a looming crisis in the multilateral trade system?* Discussion paper, CTA, September 2003. (available from <<http://agritrade.cta.int/cancun-analysis-en3.pdf>>).

¹⁰ European Commission Directorate-General for Trade, *The Doha Development Agenda After Cancun*. Brussels, 25 September 2003.

шому разі могла узгодити свою позицію щодо певного питання та дотримуватися її. Так, наприклад, на засіданні з питань сільсько-го господарства, де були присутні представники ЄС, США та «Групи 21», остання заявила, що не зможе брати участі в переговорах, а лише вивчатиме позиції двох інших учасників. Африканський союз відмовився від участі в переговорах із «Сінгапурських питань», незважаючи на заперечення ряду членів проти такої радикальної позиції¹¹.

Тому нині можна лише припускати, чи була б успішною конференція за умови існування значно менших розбіжностей у поглядах учасників на винесені питання.

Саме це зумовлює необхідність досягнення вищого рівня консенсусу ще перед початком Конференції Міністрів. Сама специфіка даного заходу не надає можливостей для суттєвої зміни позицій країн, якщо згоди не було досягнуто раніше. Під час переговорів у Женеві делегації мають достатньо часу та інформації з питань, що розглядаються, і саме там потрібно проводити більшу частину роботи, щоб питання, які виносяться на конференцію, вже були готові до затвердження. Безумовно, як і в разі будь-яких переговорів, велику роль відіграє дипломатія та можливість схилити опонента до того чи іншого рішення або досягти консенсусу шляхом зміни своїх позицій усіма сторонами, але в кожному разі переглянути позицію протягом кількох днів, які триває конференція, доволі важко, особливо країнам, що розвиваються. Відсутність достатніх людських ресурсів для аналізу тих чи інших неочікуваних пропозицій інших учасників переговорів, так само як і необхідної інформації (а її часто буває складно отримати навіть під час переговорів у Женеві) з кожного нового питання і нестача часу для його ефективного вирішення, знижують шанси зміни позицій сторін вже під час самих конференцій. Тому існує потреба дещо переглянути роль, яку відіграють саме Конференції Міністрів у переговорному процесі в рамках СОТ, на користь етапу переговорів, під час якого лише затверджуються домовленості, досягнуті під час попередніх консультацій у Женеві.

Що ж до конференції в Канкуні, жодної з кінцевих дат прийняття рішень з тих чи інших питань «Раунду розвитку» не було дотримано: ні дати питання доступу до ринків сільськогосподарських товарів, ні питання торгівлі ліками, ні питання доступу до ринків промислової продукції¹². Виняток становить лише рішення щодо ліцензій на ліки для найменш розвинутих країн, але воно

¹¹ European Commission Directorate-General for Trade, *The Doha Development Agenda After Cancun*. Brussels, 25 September 2003.

¹² House of Commons International Development Committee. *Trade and Development at the WTO: Issues for Cancun* Seventh Report of Session 2002—03: volume 1.

було прийняте з такими обмеженнями, що викликало незадоволення країн, що розвиваються.

Варто також звернути увагу і на перебіг засідань Конференцій Міністрів СОТ та на те, хто і як на нього впливає. На Конференції Міністрів у Сіетлі в консультаціях з приводу порядку денного нового раунду торгових переговорів брало участь лише близько 25 делегацій з понад ста присутніх¹³. Дві так звані міні-конференції міністрів, що мали місце перед конференцією в Досі і потім у тому ж складі перейшли в неофіційне засідання голів делегацій, були у складі лише близько 23 делегацій.

Практика прийняття рішень на засіданнях з обмеженою кількістю делегатів використовується в СОТ з метою підвищення ефективності переговорного процесу. Необхідно визнати, що реалії проведення переговорів такі, що чим менше учасників, тим продуктивніші та сфокусованіші переговори, чим більше підготовлені учасники, тим ефективнішою буде дискусія, чим менш відкритими будуть переговори, тим відвертішими будуть їх учасники¹⁴. Проте така схема роботи призводить до того, що часто рішення, які стосуються всіх членів СОТ, приймаються лише невеликою групою держав і відображають саме їхні інтереси. Часто-густо критики зазнає нечіткість критеріїв відбору учасників засідань і відсутність стенографування засідань. Спроби інших делегатів внести зміни до прийнятих рішень блокуються під приводом того, що немає часу, що настільки тяжко здобутий консенсус при спробі внесення змін просто зникне. У такій ситуації країнам, що розвиваються, стає практично неможливо впливати на рішення, прийняті на засіданнях з обмеженою кількістю учасників. Крім того, чимало з них відверто занепокоєні можливістю політичних і торгових санкцій з боку передусім США і ЄС¹⁵. Проте в нинішніх умовах і за даних обставин країни, що розвиваються, відчувають правильність своїх позицій, як і підтримку громадськості. Тож процедуру прийняття рішень потрібно вдосконалити, бо в протилежному разі у майбутньому неминуче виникатимуть перешкоди переговорам, про що свідчить провал вже двох Конференцій Міністрів.

На Конференції Міністрів у Сінгапурі країни, що розвиваються, підписали текст лише під впливом запевнень, що така ситуація більше не повториться, а неприйняття рішення з питань, що

¹³ Kenworthy, Jim, «Reform» of the WTO: Basic Issues and Concerns,» *Trade Trends*, edition of *The Washington International Trade Association* (Summer/Fall Issue 2000): p. 2.

¹⁴ Там само.

¹⁵ *NGOs Call on Trade Ministers to Reject Exclusive Mini-Ministerials and Green Room Meetings in the Run-Up to, and at, the 5th WTO Ministerial Statement* by Friends of Earth International, 2002 (available from <http://www.foeurope.org/press/AW_statement_14.11.02_Sydney.htm>).

розглядаються, матиме вельми негативний вплив на міжнародну торгівлю та перспективи розвитку¹⁶. Проте ця практика повторилася в Сієтлі, і цього разу конференція закінчилася провалом. У Досі ситуація дещо поліпшилась, і всі делегації брали активну участь в обговореннях. Додатковий день конференції та відсутність великих розбіжностей у позиціях країн дозволили успішно підписати заключний документ. Проте в Канкуні подальше застосування цієї практики та неврахування інтересів країн, що розвиваються, призвело до чергового провалу. Задля збереження ефективності саме такого способу прийняття рішень доречно створити формалізовану процедуру відбору учасників засідань, які б могли представляти не лише окремі країни, а й групи зацікавлених країн. Наприклад, через затвердження складу учасників засідань шляхом голосування із заборонаю можливості одночасної підтримки делегацією більше одного кандидата. Це могло б розв'язати проблему недемократичного прийняття рішень на Конференціях Міністрів і при цьому зберегти ефективність процедури. Формування груп країн, що розвиваються, навколо принципів для них питань лише полегшить процес відбору учасників.

Іншим важливим моментом організації роботи конференцій є процедура прийняття рішень консенсусом, покликана забезпечити рівні права кожної країни у прийнятті кінцевого рішення і яка використовувалася ще з часів підписання ГАТТ у 1947 р. в той час, як голосування допускалося лише в окремих виняткових випадках. Проте зі зростанням кількості учасників переговорів, а як наслідок і відмінностей їхніх інтересів, прийняття рішень консенсусом дедалі ускладнюється. З другого боку, застосування в СОТ процедури голосування один член — один голос не можна вважати прийнятним, зважаючи на те, які функції вона покликана виконувати. У регулюванні торговельної системи, де різні країни мають різний вплив на світову торгівлю, і, з другого боку, різні аспекти питань, що розглядаються, мають різний вплив на кожну країну, можна використовувати лише таку схему, яка передбачає врахування ролі та місця країни-члена в торговельній системі. Водночас процедура прийняття рішення консенсусом, хоч поки що і не ставала джерелом блокування прийняття рішень, потенційно містить у собі таку небезпеку¹⁷.

Кількість питань, що виносяться на обговорення, як і їх складність, також безперечно мають великий вплив на успішність

¹⁶ *NGOs Call on Trade Ministers to Reject Exclusive Mini-Ministerial and Green Room Meetings in the Run-Up to, and at, the 5th WTO Ministerial Statement by Friends of Earth International, 2002* (available from <http://www.foeeurope.org/press/AW_statement_14.11.02_Sydney.htm>).

¹⁷ *Kenworthy, Jim, «Reform» of the WTO: Basic Issues and Concerns, Trade Trends, edition of The Washington International Trade Association (Summer/Fall Issue 2000): p. 2.*

проведення переговорів. На конференції в Канкуні на порядку денному було близько 20 питань, велика частина з яких була надзвичайно важливими і технічно непростими. І очевидно, що ефективно проводити переговори з такої великої кількості питань одночасно є доволі складно. Хоча називаються і певні позитивні сторони внесення такої великої кількості питань до порядку денного з погляду техніки ведення переговорів. Це передусім можливість досягнути згоди в переговорах шляхом поступок в одних питаннях, а натомість отримання переваг в інших.

Практика винесення на обговорення пакета питань та прийняття рішення по всіх одночасно існувала і в ГАТТ, проте зі створенням СОТ вона стала єдиним підходом до переговорів. Хоча серед плюсів такої схеми називається можливість прийняття загалом досить глибоких рішень шляхом пропонування поступок в одних частинах пакета на поступки в інших, у разі контроверсійних питань така схема не спрацьовує. Тому якщо пакетом розглядаються питання, що апріорі не можуть бути сприйняті усіма членами СОТ, і водночас частина з них надзвичайно зацікавлена в їх вирішенні, варто виробити схему підписання угоди лише зацікавленими сторонами, як це було можливо за часів ГАТТ і, зокрема, на останньому Уругвайському раунді переговорів. У доповідній записці Комітету з торгівлі Європейської комісії пропонуються варіанти розгляду таких питань:

1) участь усіх членів СОТ у переговорах з конкретного питання, але відсутність обов'язку підписувати текст угоди після обговорення. Така схема дозволить усім зацікавленим сторонам по можливості наблизити угоду до своїх вимог і за потреби підписати її. Чинником, який стимулюватиме країни таки брати участь в обговоренні й підписанні, буде усвідомлення того, що згодом, бажаючи долучитися до неї, доведеться приймати менш вигідні умови;

2) іншим варіантом є участь у переговорах від початку лише зацікавлених сторін, а інші, якщо вважатимуть за доречне, можуть приєднатися до переговорного процесу в будь-який момент. Перевагою такої схеми є можливість зацікавленим сторонам отримати угоду саме з тим рівнем зобов'язань, який вони бажають.

Проте такий спосіб функціонування СОТ має і свої недоліки. Якщо часто питання розв'язуватимуться саме таким шляхом, то згодом виникатиме ситуація, за якої країни-члени, які від початку не приєдналися, загалом підтримуючи пропозиції, проте маючи ряд зауважень, опиняться перед необхідністю підписувати текст угоди, в розробці якого вони не брали участі. А це призведе до того, що багато торгових питань, з яких би міг потенційно бути досягнутий консенсус між усіма членами, залишиться поза міжнародною торговельною системою.

У СОТ, як і, мусимо визнати, в більшості міжнародних організацій, на сьогодні найбільший вплив на прийняття рішень мають позиції ключових держав, зокрема США та ЄС. Не аналізуючи те, наскільки саме їхнє бачення питань, що розглядаються, відповідає загальним інтересам, визнаємо, що така схема прийняття рішень є відносно швидкою. Проте останніми роками в СОТ (і це, напевно, плюс організації як такої, що забезпечує відносно рівні права та можливості) спостерігається суттєве посилення ролі країн, що розвиваються, і розбіжності в їхніх поглядах з поглядами ключових держав уже не завершуються, як раніше, прийняттям рішень, що відповідають позиціям останніх, а призводять до блокування переговорного процесу.

Посилення позицій країн, що розвиваються, на останніх конференціях зумовлене передусім появою блоків чи об'єднань згаданих країн за регіональним принципом чи за позицією з тих чи інших питань та значним зростанням підтримки з боку громадськості. Хоча такі групи з'явилися ще в Сієтлі, ефективно обстоювати свою позицію країнам вдалося на конференції в Канкуні, де виникло об'єднання між вже згадуваними «Групою 21», групою найменш розвинутих країн, групою країн Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону, Африканським союзом, загалом близько 90 країнами та альянсом ЄС – США.

Хоча слід зазначити, що перед початком переговорів виникнення такого об'єднання країн, що розвиваються, видавалося малоймовірним, оскільки «Група 21» мала загалом значно ліберальніший підхід, ніж інші учасники. Об'єднання сформувалося після подання першого проекту тексту декларації, багато положень якого не відповідали їх інтересам. Небажання США поступитися в питанні торгівлі бавовною, а Японії та ЄС із «Сінгапурських питань» викликало відповідну реакцію країн, що розвиваються¹⁸.

Проводячи переговори, сторонам необхідно пам'ятати, що є низка тих чи інших питань, які можуть бути неприйнятними для іншої сторони, і якщо це можливо — виключити з пакета власних вимог. А задекларовані цілі повинні відповідати реальним діям. Назвавши згаданий раунд раундом розвитку, не варто відкидати намагання кількох найбільш розвинутих країн в їхньому прагненні отримати сприяння у власному розвитку, особливо, якщо згодом такі прийняти їхні пропозиції, але при цьому втратити цілий рік, як це мало місце у випадку з питанням торгівлі бавовною та «Сінгапурськими питаннями», по яких вимоги країн, що розвиваються, таки були враховані в рішенні Генеральної ради СОТ від 1 серпня 2004 р.

¹⁸ Chetaille, Anne; Tavernier, Karine, *Failure of the fifth WTO Ministerial Conference in Cancun: a looming crisis in the multilateral trade system?* Discussion paper, CTA, September 2003. (available from <<http://agritrade.cta.int/cancun-analysis-en3.pdf>>).

Водночас країнам, що розвиваються, необхідно було врахувати те, що позиція США в питанні торгівлі бавовною радше була продиктована внутрішньополітичною ситуацією, а саме виборами президента. Хоча і тут бувають винятки: сильне фармацевтичне лобі США не змогло протистояти укладанню угоди з торгових аспектів прав інтелектуальної власності. Тому доречніше було погодитися на іншу форму вирішення цього питання — наприклад, внесення його до переговорів із сільського господарства, але надання там певного статусу, як це власне і було зроблено рік по тому і закріплено у вищезгаданому рішенні Генеральної ради СОТ.

Країнам, що розвиваються, вдалося дещо змінити формат переговорів на свою користь завдяки створенню об'єднань, проте під питанням залишалося, наскільки ці альянси збережуться в майбутньому. Передусім країни, що туди входять, мають вельми значні відмінності в економічному розвитку. Позиція Індії в переговорах щодо сільського господарства, починаючи з 2000 року, часто не збігалася з позицією країн — членів Кейрнської групи. А зважаючи на відносну вагу Бразилії, Індії та Китаю, позиції країн Африки можуть просто не враховуватися, що згодом призведе до розпаду альянсу. Крім того, в Китаю, який нещодавно вступив до СОТ, може виникнути бажання грати в самостійну гру з ЄС та США. А останні, в свою чергу, можуть спробувати розколоти згадану групу шляхом налагодження двосторонніх контактів з цими країнами з укладанням відповідних договорів¹⁹.

Проте в кожному разі можемо відзначити посилення ролі країн, що розвиваються, порівняно, наприклад, з ситуацією на Конференції Міністрів у Сіетлі, на якій вони також обстоювали свої позиції з низки питань, що згодом були внесені до переговорів раунду розвитку, але, як бачимо, так реально і не були враховані. Натомість цього разу країнам, що розвиваються, таки вдалося домогтися прийнятних для себе рішень і з торгівлі бавовною, і з «Сінгапурських питань», про що свідчить вже згадуване рішення Генеральної Ради СОТ.

Провал чергової Конференції Міністрів СОТ посилив позиції супротивників багатосторонньої торговельної системи, які закидають їй надзвичайну тривалість процесу переговорів, а також той факт, що кількість поступок, які доводиться робити, часто перевищує вигоди, отримані від підписання угоди, ставлячи на противагу їй двосторонні контакти, які дають можливість приймати рішення значно швидше та ефективніше. Зважаючи на заяви ключових членів СОТ, зокрема США та ЄС, та на їхню традиційну практи-

¹⁹ Chetaille, Anne; Tavernier, Karine, *Failure of the fifth WTO Ministerial Conference in Cancun: a looming crisis in the multilateral trade system?* Discussion paper, CTA, September 2003. (available from <<http://agritrade.cta.int/cancun-analysis-en3.pdf>>).

ку укладання двосторонніх договорів, провал у Канкуні найімовірніше посилює тенденцію до двостороннього співробітництва.

Торговий представник США Роберт Зеллік заявив, що його країна спрямує свої зусилля на укладання двосторонніх угод із зацікавленими країнами. Він нагадав, що США нещодавно підписали 6 двосторонніх угод і вели переговори з укладання ще 14. Передусім вони велися з країнами Латинської Америки, а також Африки.

ЄС традиційно виступав за багатосторонню торговельну систему, проте Паскаль Ламі заявив, що ЄС перегляне свою позицію з цього питання і висуне пропозиції з приводу реформування СОТ. Варто також пам'ятати, що ЄС веде переговори з країнами Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону з метою формування зон вільної торгівлі.

Посилення тенденцій до двостороннього співробітництва у сфері міжнародної торгівлі матиме ряд негативних наслідків.

За таких умов розвинуті країни матимуть змогу тиснути на слабших партнерів значно більшою мірою, ніж би це було можливо в умовах багатосторонньої торговельної системи. Проблеми, які відчуває сільськогосподарський сектор Мексики після підписання НАФТА, є яскравою ілюстрацією цього.

Крім того, норми двосторонніх угод суттєво відрізняються від тих, що мають місце в договорі СОТ: вони, як правило, охоплюють значно меншу кількість питань і якоюсь мірою є загрозою для ефективного функціонування сучасної торговельної системи.

Нарешті, зростання кількості двосторонніх угод є додатковим тягарем для країн, що розвиваються, чії організаційні можливості і так доволі обмежені. Участь у кількох переговорних процесах одночасно призводить до менш ретельного аналізу кожної з угод і створює небезпеку неврахування важливих деталей²⁰.

Починаючи з Уругвайського раунду об'єктом обговорення та переговорів у рамках ГАТТ/СОТ поряд з класичними питаннями торгівлі є низка нових. Постало питання розширення дії угод СОТ на такі сфери, як торгівля та інвестиції, торговельні аспекти прав інтелектуальної власності, державні закупівлі. Аналізуючи доречність включення нових питань до порядку денного СОТ, експерти відзначають ряд позитивних наслідків цього процесу. Це, зокрема, полегшення переговорного процесу, оскільки зростає простір для взаємних поступок у питаннях особливої ваги для сторін. Крім того, включення нових питань дозволить уникнути тенденцій до регіоналізму, які почали з'являтися у 1980—1990-х рр.,

²⁰ Chetaille, Anne; Tavernier, Karine, *Failure of the fifth WTO Ministerial Conference in Cancun: a looming crisis in the multilateral trade system?* Discussion paper, CTA, September 2003. (available from <<http://agritrade.cta.int/cancun-analysis-en3.pdf>>).

виявляючись в укладенні угод з питань, що перебували поза компетенцією СОТ, наприклад, лібералізації торгівлі послугами, як це мало місце у випадку з НАФТА. Також на той час побутувала думка, що ГАТТ повинна перетворитися в організацію, яка опікуватиметься цілою низкою питань, пов'язаних з торгівлею²¹.

На Конференціях Міністрів у Сінгапурі та в Досі коло питань, що пропонувалися до розгляду в СОТ, ще більше розширилося, охопивши тепер такі сфери, як політика конкуренції, стандарти праці, охорона навколишнього середовища. Проте, як вже зазначалося, більшість з них так і не здобула широкої підтримки, передусім серед країн, що розвиваються, які розглядали їх як намагання розвинутих країн знайти нові шляхи для посилення протекціонізму.

Ідеться передусім про розширення дій угод СОТ на такі сфери, як стандарти праці, інвестиції, політика конкуренції, охорона навколишнього середовища, урядові закупівлі та сприяння торгівлі. Багато висловлювань є на користь того, що такі питання, як стандарти праці, повинні розглядатися Міжнародною організацією праці, Фондом ООН допомоги дітям, навколишнє середовище — в Програмі ООН про охорону навколишнього середовища (ЮНЕП), натомість СОТ повинна зосередитися на традиційних торговельних питаннях.

Включення даних питань у переговорний процес на сьогодні видається доволі малоімовірним, оскільки навіть у розвинутих країн немає однозначної позиції з цього приводу²². Серед країн, що розвиваються, існує стійке переконання, що укладання таких угод буде використано рядом розвинутих країн з протекціоністською метою і нівелюватиме конкурентні переваги, які вони мають завдяки, наприклад, дешевшій робочій силі. Та й стандарти праці в експортних галузях більшості країн, що розвиваються, є суттєво вищими, ніж у галузях, орієнтованих на внутрішній ринок.

Можна впевнено стверджувати, що країни, що розвиваються, не погодяться на прийняття угоди, пов'язаної зі стандартами праці, яка передбачатиме можливість запровадження торгових санкцій на продукцію експортної галузі країни, де у виробництві не дотримуються такі стандарти. Як і прийняття угоди, пов'язаної з навколишнім середовищем, що визначатиме можливість накладання санкцій на країну за певні дії, які стосуються винятково її внутрішніх питань і не мають впливу на інші країни²³. Включення цих і так великою мірою гострих і чутливих питань до порядку

²¹ Mathur, K. *Someth, Agenda For Future Multilateral Trade Negotiations: Traditional and New Issues*, conference paper (available from <<http://rspas.anu.edu.au/papers/asarc/novcon2001/Mathur.pdf>>).

²² World Trade Organization 3rd Ministerial Conference Press pack, November 28, 1999 (available from <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/presspack_english.pdf>).

²³ Mathur, K. *Someth, Agenda For Future Multilateral Trade Negotiations: Traditional and New Issues*, conference paper (available from <<http://rspas.anu.edu.au/papers/asarc/novcon2001/Mathur.pdf>>).

денного СОТ поставить під загрозу ще й торгові інтереси країн і, найімовірніше, призведе до значного сповільнення переговорного процесу в рамках СОТ. І це тоді, як їх розгляд названими вище організаціями з укладанням рамкових угод, прийняття яких для країн є істотно легшим, сприятиме прогресу в цих сферах.

Натомість СОТ не варто цілком виключати зі своєї уваги питання, пов'язані зі стандартами праці, навколишнім середовищем тощо, а пришвидшити їх розв'язання через підвищення рівня добробуту країн, що розвиваються, що, у свою чергу, приведе до поліпшення у вищезгаданих сферах. Обговорюючи ці питання, піднімаючи їх суспільну значущість та проводячи роботу з її вивчення, СОТ полегшуватиме завдання, які стоять перед МОП, ЮНІСЕФ, ЮНЕП. Стосовно, наприклад, питань, пов'язаних з навколишнім середовищем, то угоди СОТ вже на сьогоднішній день торкаються цього аспекту (стаття XX Угоди про створення СОТ, Угода по технічних бар'єрах у торгівлі, Угода по застосуванню санітарних і фітосанітарних норм, окремі розділи в Угоді по сільському господарству, Угоді про інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею; Угоді по державних закупівлях, Угоді по торгових аспектах прав інтелектуальної власності)²⁴, проте поки що, незважаючи на те, що частина питань про зв'язок торгівлі і навколишнього середовища була внесена на обговорення (зв'язок багатосторонніх угод по навколишньому середовищу і правил СОТ, скорочення тарифів і нетарифних бар'єрів на товари та послуги, що відіграють важливу роль в екосистемі чи впливають на неї), успіху досягнуто не було. Саме тому, що менше часу витрачатиметься на переговори з питань, з яких немає шансів досягнути успіху в рамках СОТ, то швидше буде розв'язано цілу низку нагальних проблем.

Висновки

Аналіз причин невдач на переговорах у рамках СОТ, зокрема під час 5 Конференції Міністрів, що відбулася в Канкуні в 2003 р., виявив цілий ряд негативних факторів, усунення яких створить умови подальшої реалізації завдань, намічених «Раундом розвитку». Передусім це:

- 1) досягнення вищого рівня консенсусу ще перед початком конференцій, без чого, зважаючи на нестачу часу, обмеженість людських ресурсів, складно очікувати різкої зміни позицій учасників під час конференції;

²⁴ Committee for Economic Development. Research and Policy Committee. *From protest to progress: addressing labour and environmental conditions through freer trade*, statement by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development, 2001.

2) зміна засад обговорення питань під час конференцій у СОТ та залучення усіх делегацій країн-членів до процесу формування текстів декларацій, що дозволить уникнути ситуації блокування кінцевого рішення країнами, чії позиції не були не лише взяті до уваги, а й часто навіть вислухані;

3) перегляд принципу прийняття рішень консенсусом як такого, що може в перспективі призвести до надзвичайного ускладнення прийняття заключного рішення, зважаючи на суттєве збільшення кількості учасників переговорів порівняно з тією, що була під час створення ГАТТ, та на значні відмінності в їхніх інтересах;

4) гнучкіша поведінка країн-членів на переговорах, зокрема щодо позицій з питань, про які заздалегідь відомо, що вони є неприйнятними для партнерів, що мало місце, наприклад, у питанні торгівлі бавовною між США та країнами, що розвиваються;

5) виключення з порядку денного цілої низки так званих нових питань і розгляд їх у відповідних міжнародних інституціях та організаціях (МОП, ЮНІСЕФ), а натомість відведення СОТ ролі форуму, що сприятиме збільшенню суспільної ваги даних проблем і, отже, полегшуватиме роботу згаданих організацій.

Успіхів у переговорах протягом наступного року після завершення конференції, які були закріплені в рішенні Генеральної Ради СОТ від 1 серпня 2004 р., вдалося досягнути великою мірою завдяки виключенню з порядку денного «Сінгапурських питань» та суттєво гнучкіших позицій як розвинутих країн, так і тих, що розвиваються.

Література

1. Chetaille, Anne; Tavernier, Karine, *Failure of the fifth WTO Ministerial Conference in Cancun: a looming crisis in the multilateral trade system?* Discussion paper, CTA, September 2003. (available from <<http://agritrade.cta.int/cancun-analysis-en3.pdf> >).
2. Committee for Economic Development. Research and Policy Committee. *From protest to progress: addressing labour and environmental conditions through freer trade*, statement by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development, 2001.
3. European Commission Directorate-General for Trade, *The Doha Development Agenda After Cancun*. Brussels, 25 September 2003.
4. House of Commons International Development Committee. *Trade and Development at the WTO: Issues for Cancun* Seventh Report of Session 2002–03: volume 1.
5. House of Commons International Development Committee. *Trade and Development at the WTO: Learning the lessons of Cancun to revive a genuine development round* First Report of Session 2003–04: volume 1.

6. Kenworthy, Jim, «Reform» of the WTO: Basic Issues and Concerns,» *Trade Trends, edition of The Washington International Trade Association* (Summer/Fall Issue 2000): p. 2.

7. Khor, Martin *Behind the collapse of the Cancun Ministerial* TWN Report from Cancun, 14 September, 2003. (available from: <<http://www.twinside.org.sg/title/twninfo76.htm>>).

8. Khor, Martin, *The WTO, the Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System*. Paper presented at the annual meeting of the Asian Development Bank held in Shanghai, China, 10 May 2002. (available from: <www.twinside.org.sg/title/mkadb.htm>).

9. Khor, Martin, «Why we should oppose a new WTO Round,» *The Guardian* (December, 1, 1999).

10. Mathur, K. Someth, *Agenda For Future Multilateral Trade Negotiations: Traditional and New Issues*, conference paper (available from <<http://rspas.anu.edu.au/papers/asarc/novcon2001/Mathur.pdf>>).

11. Ministerial Declaration, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9–14 November 2001 WT/MIN(01)/DEC/1.

12. *NGOs Call on Trade Ministers to Reject Exclusive Mini-Ministerials and Green Room Meetings in the Run-Up to, and at, the 5th WTO Ministerial* Statement by Friends of Earth International, 2002 (available from <http://www.foeeurope.org/press/AW_statement_14.11.02_Sydney.htm>).

13. World Trade Organization 3rd Ministerial Conference Press pack, November 28, 1999 (available from <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/presspack_english.pdf>).

Стаття надійшла до редакції 18.02.2005