

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

## ЮНКТАД X

СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ЗА КРУГЛЫМ СТОЛОМ ПО ТЕМАТИКЕ ТОРГОВЛИ И РАЗВИТИЯ:  
ОРИЕНТИРЫ НА XXI ВЕК

ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В ГЛОБАЛЬНОМ  
ПОЛИТЭКОНОМИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ: ПОСЛЕДСТВИЯ  
ДЛЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН





Distr.  
GENERAL

TD(X)/RT.1/5  
29 November 1999

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

# ЮНКТАД X

СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ЗА КРУГЛЫМ СТОЛОМ ПО ТЕМАТИКЕ ТОРГОВЛИ И РАЗВИТИЯ:  
ОРИЕНТИРЫ НА XXI ВЕК

Бангкок, 12 февраля 2000 года

## ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В ГЛОБАЛЬНОМ ПОЛИТЭКОНОМИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН\*

Документ, подготовленный Питером Эвансом  
Калифорнийский университет, Беркли

---

\* Мнения, выраженные в настоящем документе, представляют собой точку зрения автора и необязательно отражают позицию секретариата ЮНКТАД.



## Резюме

Несмотря на повышение динамизма экономического развития в результате либерализации международной торговли и финансовых потоков в последние десятилетия, нынешнее состояние глобализирующейся экономики оставляет желать много лучшего. Усиливающееся неравенство (внутри стран и между ними), разрушительная неустойчивость и продолжающееся отставание темпов роста от уровня послевоенного "золотого века" – все это свидетельствует о том, что одной лишь открытости недостаточно. Существенно важное значение имеет более глубокое обсуждение роли институтов глобального управления.

В настоящем документе делается попытка дать толчок такому обсуждению путем постановки применительно к Всемирной торговой организации (ВТО) трех следующих вопросов: i) Как на традиционные функции национальных государств в области управления влияет возникновение ВТО как института управления? ii) Может ли ВТО стать форумом для реагирования на обеспокоенность развивающихся стран по поводу растущего разрыва между первым и третьим миром? iii) Может ли ВТО стать инструментом для борьбы с усиливающимся глобальным неравенством с помощью механизма "основных трудовых норм"?

Ответ на первый вопрос ясен. Было бы ошибочно считать, что связи режима ВТО с помощью институтов управления на национальном уровне взаимонейтрализуются. Эффективность функционирования режима ВТО зависит от стимулирования роста организационного потенциала на национальном уровне и его усиления. В противном случае глобальным рынкам не будет хватать основообразующего элемента местного регламентационного потенциала, который образует важную первую линию защиты от нежелательной устойчивости.

Однозначно ответить на второй и третий вопросы гораздо сложнее. Вероятнее всего сохранится статус-кво. В данном случае это означало бы сохранение узко определяемой системы глобального управления с неформальным доминированием Соединенных Штатов и других передовых промышленно развитых стран в процессе принятия решений. Тем не менее вероятно и сохранение нажима в поддержку системы управления, опирающейся на более широкую базу, при этом объектом такого нажима в значительной мере будет ВТО. В пессимистическом сценарии усиливающийся нажим в интересах расширения роли ВТО подорвал бы ее и без того неустойчивую политическую поддержку, поставив под угрозу существующую международную открытость. В оптимистическом (и, как полагают, менее вероятном) сценарии проблемы коллективных действий, обусловленные разнообразием национальных интересов, которые препятствуют созданию системы управления на широкой основе, уступят место политической воле и воображению, что позволит приблизить перспективу формирования более справедливых глобальных политэкономических условий, в которых система управления будет четче ориентирована на достижение высокого уровня всеобщего благосостояния.



## СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Резюме . . . . .	iii
Введение . . . . .	1
I.    ВТО как организация и политическая структура . . . . .	3
II.   Управление глобальной и национальной экономикой: взаимонейтрализуются ли связи между ними? . . . . .	6
III.  Может ли ВТО служить для развивающихся стран форумом для решения проблемы увеличения разрыва между первым и третьим миром? . . . . .	10
IV.   Может ли ВТО стать форумом для повышения статуса "основных трудовых норм"? . . . . .	13
V.    Возможности и опасности расширения системы глобального управления . . . . .	17
Библиография . . . . .	20



## ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В ГЛОБАЛЬНОМ ПОЛИТЭКОНОМИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

Питер Эванс\*

### ВВЕДЕНИЕ

В последние несколько десятилетий во всем мире повысилась степень открытости к торговым и финансовым потокам, что, наряду с ускоряющимся процессом технологических изменений, способствовало приданию нового динамизма экономическому развитию целого ряда секторов в масштабах всего мира. Открытость имела положительные политические и экономические последствия. Консервативной элите стало труднее использовать местные политические механизмы для защиты своего богатства от более прогрессивных конкурентов. "Нетранспарентным", деспотичным и своенравным правительствам сейчас приходится платить более высокую экономическую цену, чем 50 лет назад. И все-таки новый глобализированный политэкономический контекст по-прежнему оставляет желать много лучшего (Nayyar, 1999).

Некоторые неудачи новой экономики точно соответствуют тем, которых можно ожидать от рынка, который, начиная с исходных позиций, характеризующихся значительным неравенством в обеспеченности ресурсами, затем обеспечивает свободное движение капитала и товаров, в значительной мере оставляя трудящихся в ловушке национальных границ. Усиливающееся неравенство внутри стран и между ними не удивляет, но тем не менее тревожит 1/. Еще одной причиной для беспокойства является неустойчивость новых глобальных финансовых рынков, разрушительные последствия которой наиболее наглядно проявились во время азиатского финансового кризиса 1997–1998 годов. Пожалуй, больше всего озадачивает то обстоятельство, что глобализирующаяся экономика не смогла выйти на уровень рекордных темпов роста, которые были достигнуты в условиях менее открытой мировой экономики в эпоху "золотого века" капитализма после второй мировой войны (приблизительно 1945–1973 годы).

---

\* Хотелось бы поблагодарить других участников организованного в связи с ЮНКТАД X совещания высокого уровня "за круглым столом" за их убедительные критические замечания в отношении прежнего варианта настоящего документа. Хотелось бы также поблагодарить Малькольма Фербразера за его неоценимую помощь в проведении исследований при подготовке документа.

1/ Для ознакомления с данными и материалами обсуждения вопроса о повышении степени глобального неравенства см.: Stewart (1999); ЮНКТАД (1997); Korzeniewicz and Moran (1997).

Ясно, что одной лишь открытости недостаточно. Чтобы рыночное производство и товарообмен могли обеспечить рост благосостояния в более широком масштабе, необходимо нечто более сложное, нежели простое повышение степени экономической проницаемости национальных границ (Rodrik, 1997 год). Глобальный политэкономический контекст определяется не только информационными потоками и рыночным обменом, но и сложным сводом правил, для поддержания и применения которых требуются конкретные организации на глобальном и национальном уровнях. Институты управления, разрабатывающие и национальные и глобальные нормы и обеспечивающие их применение, столь же важны, как и сами эти нормы. Без мощных организаций субъекты рынка не смогут рассчитывать на предсказуемое выполнение таких норм. Если проблемы неравенства и неустойчивости не будут решаться в институциональном плане, они будут обостряться. Необходимость осмыслиения этих глобальных проблем функционирования в их институциональном аспекте назрела уже давно 2/.

Институциональные вопросы особенно важны сегодня, потому что в мире полным ходом идет всеобщий процесс институционального строительства на глобальном уровне. Вполне возможно, что ныне создаваемые институты глобального управления в конечном счете будут играть на глобальном уровне роль, аналогичную той, которую на протяжении последних 400 лет на своих национальных территориях постепенно осваивали сами государства. Было бы неразумно, даже безответственно, не воспользоваться представившейся сейчас возможностью тщательнейшим образом рассмотреть вопрос о том, как лучше организовать институты глобального управления.

---

2/ В течение определенного времени параллельно развивается ряд форм "институционального анализа". В рамках "новой институциональной экономики" Дугласа Норта (1990 год) и Оливера Уильямсона (1985 год) была сделана попытка возместить "институциональной глухоте" валльрасовой экономики. Другой подход применяется в экономической социологии (например, Block, 1990, 1996; Fligstein, 1996; Granovetter, 1985; White, 1981). Богатым источником соображений по институциональным проблемам служит также традиция сравнительного исторического анализа в области социологии, экономики и политических наук (Evans, 1995a, 1995b). Представители "неолиберальной институциональной" (например, Keohane, 1984) и "социально-конструктивистской" (например, Ruggie, 1998) традиций в политических науках пытаются рассматривать институциональные концепции под углом зрения международных организаций. Несмотря на столь разнообразный накопленный интеллектуальный потенциал, анализ современных институтов управления глобальной экономикой только начинает развиваться (для знакомства с некоторыми многообещающими примерами см. Finnemore, 1996, или Barnett and Finnemore, 1999).

Рассмотрение всей совокупности имеющихся данных и выдвигаемых доводов относительно институтов глобального управления – грандиозная задача. В настоящем документе ставятся более скромные цели. В нем сквозь призму одной организации – ВТО – рассматривается очень ограниченный круг вопросов институционального строительства в нынешнем глобальном политэкономическом контексте. Автор не будет пытаться дать оценку тому, в какой степени ассоциируемые с ВТО правила и механизмы урегулирования споров содействовали большей открытости и уменьшили ли они перекосы в праве и практике международной торговли или же невольно способствовали им. Вместо этого будут проанализированы политические трения по поводу фактической и потенциальной институциональной роли ВТО. Вначале будет рассмотрена взаимосвязь ВТО с прежними моделями управления экономикой (т.е. с национальным государством), а затем – вопросы политики в связи с возможным расширением руководящей роли ВТО в будущем с охватом проблем неравенства и открытости. При этом ориентирами будут служить три вопроса:

- i) подрывает ли появление ВТО как института управления традиционную руководящую роль национальных государств?
- ii) может ли ВТО стать форумом для реагирования на обеспокоенность развивающихся стран по поводу растущего разрыва между первым и третьим миром?
- iii) может ли ВТО стать инструментом борьбы с усиливающимся глобальным неравенством с помощью механизма "основных трудовых норм"?

Все три вопроса имеют политический и организационный характер. Все они, и особенно два последних, призваны стимулировать дискуссию и расширить круг тем обсуждаемых сейчас в связи с будущим ВТО как организации. Однако прежде чем обратиться к этим вопросам, уместно вкратце рассмотреть ВТО в целом как организацию.

## I. ВТО КАК ОРГАНИЗАЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА

Нужно особо отметить четыре специфические черты ВТО как организации. Во-первых, – и это самое очевидное – она играет центральную роль в глобальном управлении экономикой; во-вторых, ее официальная процедура принятия решений имеет удивительно демократичный характер; в-третьих, при столкновении формальных и неформальных сторон действительности возникают трения и противоречия, причем это касается как ее руководящей роли, так и процедур принятия решений; наконец, – и это, пожалуй, самое важное – она, как и вообще институты глобального управления, политически уязвима.

Формально демократический характер ВТО (в отличии, например, от МВФ) поначалу удивляет. Официально каждое из 135 государств – членов ВТО имеет одинаковый голос. При отсутствии структуры типа Совета Безопасности ВТО теоретически даже демократичнее (в вестфальском смысле), чем Организация Объединенных Наций. В составе

осуществляющего руководство "Генерального совета" представители всех ведущих стран (заметное исключение составляют Китай и Россия) могут участвовать в работе на относительно равных условиях (по крайней мере, формально), а конференции ВТО на уровне министров сопровождаются широкими публичными дискуссиями.

Если перейти от теории к практике, то для характеристики процесса принятия решений в ВТО больше подходит не слово "демократия", а слово "олигархия". Созданный в рамках ГАТТ прецедент – принятие всех решений консенсусом – позволяет Соединенным Штатам и другим ведущим странам определять повестку дня. Тем не менее в отношениях между представителями неформальной олигархии и формальной демократии сохраняется напряженность, и эта напряженность создает ряд интересных возможностей для изменений.

Контраст между формальной и неформальной сторонами действительно наблюдается и в вопросах полномочий ВТО и ее центральной роли в глобальной торговой системе, но по-другому. Будучи организационным воплощением ГАТТ ВТО является центральным форумом по регулированию международной торговли (см. Krueger, 1998). Как точно отметил Ругги (Ruggie, 1994), регулирование международной торговли стало включать в себя оценку торговых аспектов внутренней политики, под которыми может пониматься все, что угодно – от природоохранных норм до налогового законодательства. Это создает впечатление, что власть ВТО может простираться даже за пределы национальных границ. К тому же, в отличие от таких организаций, как Международная организация труда (МОТ), ВТО при невыполнении ее постановлений правомочна на законном основании применить санкции. Поэтому слова бывшего сотрудника секретариата ВТО (Blackhurst, 1997:533) о ее "формирующейся роли как доминирующей международной экономической организации" объективно отражают общее понимание важности ВТО.

Удивительно, что при взгляде на ВТО с формальных позиций впечатления о ней, как об очень могущественной организации, не создается: ее официальные полномочия строго ограничены, а ее создатели очень тщательно пытались не допустить угроз суверенитету. ВТО не получила формального права диктовать, какой должна быть торговая политика стран, или (непосредственно) наказывать страны, отказывающихся выполнять официально взятые на себя обязательства по поддержанию режима открытости. Ее единственное формальное полномочие – узаконивать право стран прибегать на двусторонней основе к торговым санкциям при нанесении ущерба их интересам в результате введения торговых ограничений в нарушение соглашений ВТО.

Восприятие ВТО как могущественной организации объясняется тем, что ее считают воплощением интересов ведущих экономических держав мира. ВТО существует потому, что мощные национальные субъекты хотели, чтобы работа, связанная с политикой урегулирования международных торговых споров, была сосредоточена в международной организации, чьи решения, по всей вероятности, воспринимались бы как законные именно благодаря ее формально демократическому характеру, а также тому, что лица,

принимающие в ней решения, являются чиновниками, неподотчетными какой-нибудь отдельной стране. Следовательно, неформальная власть ВТО объясняется тем, что она является конкретным выражением неформальных консенсуса и солидарности, благодаря которым работает международная торговая система.

Положение "выразителя интересов мощных международных структур" явно видно во многих отношениях. Но тот факт, что ВТО является наиболее заметной официальной формой выражения неформального консенсуса, в то же время делает ее очевидной мишенью для любой страны или группы, не согласной с этим неформальным консенсусом. Ведь на глобальном уровне не существует другой структуры, к которой могли бы обратиться те, кому был нанесен ущерб в результате международной торговли. Статус общедоступной организации, первой приходящей на ум, когда нужно найти конкретного виновника каких-либо последствий в международной торговой системе, не имеющей кроме нее никаких других руководящих органов, порождают явную возможность политического дискомфорта. Такой дискомфорт еще более усиливается из-за неоднозначного отношения политических лидеров стран к институтам глобального управления.

При нынешнем политическом климате идея "свободных рынков", без сомнения, в идеологическом плане является господствующей, но посягательства на суверенитет по-прежнему политически проблематичны. Поэтому организации, призванные обеспечивать институциональную поддержку "свободных рынков", лишь частично пользуются их идеологической гегемонией. Как указывал Стивен Вебер (1999 год), эти организации сами по себе не слишком избалованы политической лояльностью. Такой якобы анахронический институт, как национальное государство, на фоне обычного института глобального управления выглядит харизматически. Чтобы выполнить возложенные на них задачи, организаций, занимающихся вопросами глобального управления, должны как-то компенсировать свою собственную политическую уязвимость.

ВТО (как и другие институты глобального управления) существует потому, что более искушенные представители интернационалистских течений в руководстве (включая политиков и руководителей корпораций) Соединенных Штатов и других развитых стран поняли, что глобальному рынку требуется комплексная система институциональной поддержки. Как правильно подчеркивалось в "реалистической" теории международных отношений (Waltz, 1979), для постсоветского мира характерны сильные элементы анархии на глобальном уровне. Анархия несовместима со стабильными рыночными отношениями, не говоря уже о долгосрочных инвестициях. Весь смысл существования институтов глобального управления заключается в снижении степени анархии в интересах стабильности и предсказуемости, необходимых для функционирования глобальной экономики. Стабильность и предсказуемость требуют согласия сильных и слабых с применением мер принуждения в том или ином объеме. Институционализация – это компромисс, при котором сильные соглашаются с применением мер принуждения для того, чтобы добиться твердого согласия от более слабых субъектов (и друг от друга).

Однако среди основных политических элит такой изощренный интернационализм носит далеко не всеобщий характер. Одна из главных причин политической уязвимости институтов глобального управления заключается в специфическом идеологическом характере страны, являющейся экономическим, политическим и военным гегемоном "нового мирового порядка" – Соединенных Штатов (Evans, 1997). В идеологии элиты Соединенных Штатов существует мощное течение, сторонники которого с большим недоверием относятся к любого рода публичным институтам управления и крайне опасаются всего того, что могло бы сузить абсолютный суверенитет самих Соединенных Штатов. Эта часть консервативной политической элиты полностью поддерживает свободные рынки, но мало ценит институциональную инфраструктуру, необходимую для их функционирования, особенно на глобальном уровне. Недоверие к органам управления в любой их форме в сочетании с глубоко укоренившейся ксенофобией превращает в ее врага любой институт глобального управления.

Враждебность со стороны традиционных консерваторов (главным образом в Соединенных Штатах), которые крайне болезненно реагируют на любые действия ВТО, рассматриваемые как посягательства на суверенитет Соединенных Штатов, практически неизбежна. В то же время серьезный и громко заявляемый интерес к политике глобализации начало проявлять гражданское общество, которое становится все более активным. Если единственным ответом ВТО будет пассивность и отстаивание статус-кво, то у разочаровавшихся гражданских движений появятся все основания попытаться добиться прекращения поддержки этой организации правительствами их стран. Формирование прогрессивно-консервативного альянса политических групп на основе одного лишь согласия с необходимостью роспуска ВТО – сценарий далеко не фантастический, особенно в Соединенных Штатах Америки.

Такое хрупкое политическое положение, порождая беспокойство, в то же время побуждает к организационным новациям. Поиск путей выживания организации должен подтолкнуть ВТО и ее сторонников к более смелому и более творческому осмыслению вопроса о возможной эволюции ее роли в сторону расширения базы политической поддержки. Вначале, конечно, необходимо подумать об отношениях с государствами-членами. К сожалению для ВТО, текущая политика зачастую игнорирует формальную неспособность ВТО угрожать суверенитету и строится на допущении о взаимной нейтрализации связей между мощью страны и глобальным управлением. Постановка вопроса о наличии взаимонейтрализующих связей – неплохая отправная точка для любого нового рассмотрения роли ВТО.

## **II. УПРАВЛЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ: ВЗАИМОНЕЙТРАЛИЗУЮТСЯ ЛИ СВЯЗИ МЕЖДУ НИМИ?**

Несмотря на тщательную разработку устава с целью четкого закрепления невозможности посягательства ВТО на суверенитет государств-членов, широко распространилось твердое убеждение в том, что после создания ВТО развивающиеся страны

уже не смогут претворять в жизнь масштабные, независимые стратегии развития, противоречащие принципу открытости. В определенных кругах наряду с этим убеждением возникло чувство облегчения благодаря надежде на то, что эпоха интервенционистского "государства, идущего по пути развития", завершилась и что теперь развивающиеся страны вновь повернутся лицом к традиционному рационализму англосаксонской модели "государства как ночного сторожа". В других кругах царит отчаяние из-за убежденности в том, что государства третьего мира уже не смогут предпринимать попыток проведения в жизнь агрессивных национальных стратегий в качестве противовеса естественным тенденциям развития глобальных рынков к усилению существующего неравенства между первым и третьим миром. Можно почти с полной уверенностью говорить об ошибочности реакции в обоих случаях.

За последние 20 лет степень готовности национальных политических элит предпринимать попытки проведения в жизнь агрессивных стратегий для стимулирования процесса накопления местного капитала вполне могла понизиться. Опасения в отношении политики, могущей вызвать негативную реакцию "рынков", без сомнения, возросли. Но в любом случае экстраполировать исходя из этих тенденций и делать вывод о том, что потенциал управления национальной экономикой перестал иметь значение, – опасная ошибка. Хотя роль национального государства в управлении экономикой меняется (World Bank, 1997), заявления о его кончине, несомненно, являются преждевременными. Несмотря на очевидные свидетельства ослабления господствующей власти и авторитета национального государства по целому ряду важных аспектов (например, Cable, 1995; Strange, 1995), а аргументы в поддержку тезиса о сохранении значения национального государства (например, Evans, 1997; Fligstein, 1996; Wade, 1996a) звучат столь же убедительно.

Дополнительные экстраполяции об ослаблении экономической власти национального государства вследствие расширения полномочий институтов глобального управления типа ВТО отстаивать еще труднее. При такой экстраполяции игнорируется содержание норм ВТО, не учитывается разница между глобализацией и глобальным управлением и неверно истолковывается история экономически эффективных государств третьего мира. Как отмечает Эмсден (Amsden, 1999), внимательное прочтение норм ВТО позволяет увидеть, что отвергается очень небольшое число тех стратегий, которые в 70-е и 80-е годы использовались "государствами, шедшими по пути развития". В случае очень бедных стран свобода маневра при выработке политики в целях содействия преобразованиям в местной экономике практически не ограничена. Если в условиях глобализации экономическая политика стала более робкой, этот сдвиг не вызван влиянием ВТО как института.

Роль национального государства в настоящее время претерпевает изменения под влиянием целого ряда факторов. Большинство из них связаны с ВТО лишь косвенно. Совершенно очевидно, что процесс сужения его функций является отражением ценного признания того, что государствам полезнее соизмерять свои желания со своими возможностями. В государствах, чей опыт демонстрирует способность осуществлять управление прежде всего в так называемых "идущих по пути развития" государствах

Восточной Азии 3/, – развиваются политические и идеологические процессы с более сложной динамикой, но они опять-таки во многом не зависят от институциональной роли ВТО.

Глобализация (в отличие от институтов глобального управления), несомненно, заставляет государства приводить свою экономическую политику в большее соответствие с англосаксонской ортодоксией. В условиях либерализации рынков капитала и резкого роста объема международных финансовых операций рационализм "рынков" превратился в своего рода "самоисполняющееся" предсказание. Если проводимая политика расценивается как слишком неортодоксальная, она может вызвать пагубные последствия уже потому, что мнение рынка проявится в неблагоприятной динамике потоков капитала и порождаемых ими сбоях. Воспрепятствовать такому "самоисполнению предсказания" может лишь незначительное меньшинство государств, которые сохранили какой-то контроль за своими рынками капиталов (например, Китай, Малайзия и Вьетнам) 4/.

Проблема "самоисполняющегося предсказания" тесно связана с лимитирующими факторами, обусловленными все большей приверженностью англосаксонским моделям поведения государства национальных экономических элит развивающихся стран (включая государственных чиновников) 5/. Вера в эффективность экономических действий государства оказалась сильно подорванной, особенно после "ментального сдвига" 1997–1998 годов, когда идущие по пути развития государства Восточной Азии вновь стали восприниматься в общественном сознании как очаги неэффективного "кланового капитализма" (см. Wade, 1998). Вследствие уязвимости таких государств, наглядно проявившейся во время кризиса 1997–1998 годов, у нового поколения обученных в США экономистов появились политические возможности выдвигать на первый план традиционные англосаксонские взгляды на роль государства. Международные средства массовой информации предлагают разработчикам политики в других развивающихся странах интерпретировать уроки азиатского кризиса не как предостережение об опасности открытия рынков капитала до создания соответствующего механизма регулирования, а, скорее, как доказательство необходимости уменьшения масштабов участия государства в управлении экономикой.

---

3/ Разумеется, существует много специальной литературы, посвященной этим государствам, которая в данной работе рассматриваться не будет. См., например: Akyuz (1999); Amsden (1989); Chang (1994); Evans (1995a); Kim (1987); Koh (1995); Quah (1982, 1984, 1993); Wade (1990); World Bank (1993).

4/ Интересно отметить, что по сравнению с другими развивающимися странами в этих странах накоплен исключительно удачный опыт экономического развития.

5/ О Республике Корея, например, см. Amsden (1994) или Chang (1998).

Такая реакция – результат неверной ориентации. Разработчикам политики при осмыслении проблем глобального управления предлагается забыть о накопленном за годы институционального строительства потенциале управления, который использовался при формировании современного национального государства. Ценность работоспособного государственного аппарата, построенного на основе набора кадров по принципу их достоинств, поощрения работников с большим стажем и использования опыта взаимодействия органов управления и деловых кругов, – аппарата, в котором скептицизм сочетается с коммуникабельностью, а поддержка – с дисциплиной, подтверждается долгосрочными достижениями идущих по пути развития государств Восточной Азии (Amsden, 1989; Wade, 1990; Akyüz, 1990), а также систематическим сравнительным ковариационным анализом "бюрократических" и экономических результатов по большой группе стран (см. World Bank, 1997; Evans and Rauch, 1999; Rauch and Evans – работа, которая должна скоро выйти в свет).

Признание этого основного урока заставляет обратить особое внимание на исключительную важность наращивания потенциала на национальном уровне. Для государств, идущих по пути развития, проблемой становится поиск путей не сокращения, а восстановления прежнего потенциала государственного аппарата. Для менее удачливых государств проблема по-прежнему заключается в том, как воплотить на практике очевидный вывод, согласно которому надежность потенциала управления на национальном уровне имеет ключевое значение для эффективных рынков и экономического роста.

При подходе, сориентированном на наращивание потенциала, особое внимание уделяется важности такого соединения целей институционального строительства на национальном уровне с задачей по созданию институтов управления на глобальном уровне, при котором между ними образуется синергическая, а не "взаимонейтрализующая связь". Этот подход также согласуется с более трезвыми и продуманными аргументами аналитиков на глобальном уровне в отношении условий для создания эффективной "новой финансовой архитектуры". Например, Эйхенгрин (Eichengreen, 1998: 8) утверждает, что "увеличение возможностей регулирования [на национальном уровне] для контроля за финансовым сектором" является одним из предварительных условий, при которых в случае развивающихся стран выгоды открытых рынков капитала будут перевешивать соответствующие риски.

Вывод прост. Было бы ошибочно считать, что взаимосвязь между институтами национального и глобального управления сводится к бесплодной борьбе в стремлении поделить тот или иной объем контрольных полномочий. Разумнее внимательно взглянуть на такой аспект, как взаимодополняемость. Без создания (или сохранения) работоспособной институциональной базы на национальном уровне тот международный режим, который создается в настоящее время, вполне может оказаться нежизнеспособным. Этот простой вывод, в свою очередь, побуждает поставить более сложный вопрос о взаимодополняемости в обратном направлении. Если потенциал управления на национальном уровне существенно важен для достижения целей ВТО, то могут ли

благодаря усилению ее потенциала сформироваться более благоприятные условия для достижения давней цели развивающихся стран – попытаться сократить разрыв, отделяющий их от передовых промышленно развитых стран?

### **ІІІ. МОЖЕТ ЛИ ВТО СЛУЖИТЬ ДЛЯ РАЗВИВАЮЩИХ СТРАН ФОРУМОМ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ УВЕЛИЧЕНИЯ РАЗРЫВА МЕЖДУ ПЕРВЫМ И ТРЕТЬИМ МИРОМ?**

Одни считают ВТО инструментом, с помощью которого передовые промышленно развитые страны вообще и Соединенные Штаты в частности навязывают интересы своих деловых элит остальному миру. Другие считают ее нейтральной структурой, которая обеспечивает выработку коллективных правил и норм, приносящих пользу всем участвующим в торговле странам. Хотя эти две точки зрения кажутся диаметрально противоположными, на самом деле они таковыми не являются.

Все участвующие в торговле страны заинтересованы в существовании определенного набора транспарентных правил, которые рассматриваются их торговыми партнерами в качестве законных. В этом аспекте ВТО действует на общее благо. Однако ни один свод правил не является нейтральным. Любой реально существующий свод правил включает в себя лишь какую-то часть теоретически возможного множества норм, и процесс отбора благоприятствует одним странам (и группам внутри стран) в большей мере, чем другим. Поскольку экономическая мощь Соединенных Штатов и передовых промышленно развитых стран не может не отразиться на процессе согласования таких правил, странно было бы, если бы в разработанном своде правил не было бы дифференциации интересов этих стран. С этой посылкой согласуется тот факт, что на первоначальном этапе нормотворческие приоритеты режима ВТО были связаны прежде всего с правами интеллектуальной собственности и торговлей услугами, т.е. вопросами, которые представляют интерес прежде всего для Соединенных Штатов и других передовых промышленно развитых стран.

Признание того факта, что нормы международной торговли не могут не отражать конкретных интересов, порождает два взаимосвязанных вопроса. Первый вопрос: хуже ли живут менее сильные страны при такой институциональной форме глобального управления, как ВТО, чем они жили бы без нее. Некоторые неправительственные организации, например "Паблик Ситизен", утверждают, что сейчас эти страны живут хуже (см. Wallach and Sforza, 1999), но они, вероятно, не правы.

"Режим ВТО" (в конкретном смысле этого термина, т.е. режим торговли, вырабатываемый и применяемый под организационной эгидой ВТО), нужно сравнивать не с какой-то идеализированной глобальной экономической демократией, а с ее наиболее вероятной альтернативой – глобализующейся экономикой, которая формируется прежде всего на двустороннем уровне усилиями Соединенных Штатов и других передовых промышленно развитых стран. При таком сравнении вполне разумным представляется утверждение о том, что процесс осуществления через организацию типа ВТО открывает

перед государствами третьего мира больше возможностей для того, чтобы продолжать проводить самостоятельную экономическую политику. Еще больше оснований утверждать, что использование органа типа ВТО в качестве "институционального фильтра" позволяет расширить возможности государств третьего мира защищать себя от своевольных действий, соединяющих в себе соображения "свободной торговли" с корыстными интересами фирм Соединенных Штатов в ущерб более бедным странам. С точки зрения третьего мира (включая государства, которые в будущем пойдут по пути развития), институционализация, воплощением которой является ВТО, почти наверняка предпочтительнее режима, регулируемого прежде всего безрассудной мощью гегемона на основе принципов "реальной политики".

В мире, сугубо "реальной" политики, где могущественные страны просто призывают слабых к подписанию любых соглашений, которые, как полагают могущественные страны, отвечает их интересам, необходимости в ВТО не было бы. Иногда ВТО может усилить процесс нажима на двустороннем уровне, но она также и сдерживает его. Наконец, в круг ее ведения входит, скорее, выработка норм и формирование консенсуса, нежели просто осуществление властных полномочий. При любом конкретном двустороннем споре ВТО, скорее, затрудняет, нежели облегчает для Соединенных Штатов задачу о реализации предпочтений этой страны в отношении глобального режима торговли.

Второй, более интересный, вопрос состоит в следующем: могут ли у более слабых субъектов благодаря институционализации появиться новые, неожиданные возможности для изменения правил с целью более полного отражения их интересов. Иными словами, может ли ВТО быть форумом, на котором развивающиеся страны могли бы "пробивать" правила, позволяющие более эффективно решать проблему увеличивающегося разрыва между первым и третьим миром? Чтобы ответить на этот вопрос, нам необходимо вернуться к вопросу о трениях во взаимоотношениях между формальной демократией и неформальной олигархией, которые характерны для ВТО как организации. Совершенно очевидно, что если большая группа развивающихся стран попыталась бы добиться постановки на голосование какого-либо вопроса со ссылкой на невозможность достижения консенсуса, то Соединенные Штаты и передовые в промышленном отношении страны оказались бы в политически сложном положении. Короче говоря, официальные правила являются источником политической опасности.

Исключена ли полностью вероятность того, что такая опасность на практике может стать реальной? Недавний опыт попыток избрания генерального директора ВТО, свидетельствует, что это, по-видимому, не так. Ряд предварительных голосований ясно показали, что кандидат, поддерживаемый развивающимися странами, набирает достаточное число голосов и что поэтому – пусть даже официальный подсчет голосов никогда бы не проводился – у этих стран нет оснований для отказа от своей позиции. В результате возникла затруднительная тупиковая ситуация, потребовавшая назначения временного

генерального директора. В конце концов был достигнут компромисс 6/. Эта борьба четко показала, что, если развивающиеся страны вместе решат добиваться чего-либо, Соединенным Штатам и Европейскому союзу (ЕС) будет нелегко просто проигнорировать их позицию.

Существует ли вероятность того, что развивающимся странам удастся добиться аналогичного компромисса по какому-либо существенному вопросу, например по вопросу о сокращении сельскохозяйственных субсидий ЕС? Наверное, нет, но препятствия на пути к успеху связаны с ВТО в меньшей мере, чем с проблемами общего характера, мешающими развивающимся странам предпринимать согласованные политические действия. Во-первых, как утверждает Эмсден (Amsden, 1999), политическое руководство развивающихся стран склонно, скорее, слишком пунктуально выполнять, а не оспаривать глобальные нормы. Во-вторых, любой шаг к оспариванию был бы неизбежно связан с решением серьезных проблем коллективных действий, обусловленных разнообразием конкретных интересов государств, объединяемых под общей рубрикой развивающихся стран.

Здесь важно подчеркнуть, что основные препятствия на пути к эффективным политическим действиям развивающихся стран существовали бы и независимо от наличия ВТО. Влияние ВТО как института вполне может быть позитивным. В рамках этого форума в принципе можно предпринимать коллективные действия. Более того, формально демократическая структура ВТО должна служить развивающимся странам стимулом к выявлению общих интересов и преодолению множества препятствий, мешающих коллективным действиям. Чем чаще на практике страны будут при урегулировании торговых споров полагаться на ВТО и чем тщательнее будет проведена ее институционализация, тем больше будет стимулов к ее использованию в качестве механизма коллективных действий по исправлению положения.

Конечно, могут утверждать, что, если развивающимся странам когда-нибудь на практике удастся использовать ВТО для отстаивания коллективных интересов, то более передовые страны просто выйдут из этой организации. Однако это кажется маловероятным, так как выход из ВТО сильно подорвала бы веру инвесторов в предсказуемость глобальных политэкономических условий, а этого передовые промышленно развитые страны, несомненно, попытаются не допустить любой ценой. В данном случае речь опять бы шла о выборе компромиссного варианта с учетом выгод институционализации и издержек принуждения.

---

6/ Каждый кандидат будет занимать пост не четыре года, а три.

Вывод неоднозначен. ВТО потенциально является весьма полезным форумом, в рамках которого развивающиеся страны могли бы изучать возможности изменения норм в целях уменьшения неравенства между первым и третьим миром, но развивающиеся страны вряд ли когда-либо воспользуются этой возможностью. Вполне возможно, что политический потенциал ВТО будет более решительно испытываться гражданским обществом, несмотря на то, что ее устав наделяет соответствующими правами национальные государства.

#### **iv. МОЖЕТ ЛИ ВТО СТАТЬ ФОРУМОМ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ СТАТУСА "ОСНОВНЫХ ТРУДОВЫХ НОРМ"?**

Идея о возможности использования ВТО политическими лидерами развивающихся стран для продвижения своих общих интересов является радикальной, но еще более радикальный характер носит мысль о том, что "гражданское общество" может найти в лице ВТО средство для отстаивания не национально, а социально определяемых интересов. В нынешних условиях экологические группы эмоционально называют ВТО "врагом", которого следует обличать и, если это возможно, нужно уничтожить. В политическом арсенале других групп гражданского общества ВТО появилось лишь в последнее время. Тем не менее вопрос о возможности расширения ее концепции законного "свободного рынка" с выходом за рамки узко определяемых прав собственности может стать одной из тем будущего обсуждения роли этой организации.

Идея о том, что некоторые основные права человека выше суверенитета и должны рассматриваться на глобальном уровне, находит все более широкое признание. Нельзя исключить возможности того, что основные трудовые нормы также станут частью минимального свода глобальных норм, не подлежащих отмене на уровне национального государства (несмотря на суверенитет). Как только начнется обсуждаться возможность обеспечения применения основных трудовых норм, ВТО неизбежно станет объектом внимания.

Довод в пользу этого прост. Общее определение "свободных рынков" уже предусматривает широкий круг ограничений (например, строго ограничиваются приобретение и продажа частей человеческого тела, кокаина и даже рабочей силы неграждан). Нет логических оснований, которые не позволяли бы считать отсутствие "основных трудовых норм" – главное, право на организацию – связанным с торговлей аспектом недобросовестной конкуренции по аналогии с тем, как отсутствие прав интеллектуальной собственности считается связанным с торговлей нарушением норм добросовестной конкуренции. Лишение трудящихся права на организацию, равно как и невыдвижение требований об уплате роялти, позволяет производителям снижать свои издержки. Можно считать, что в обоих случаях речь идет о субсидиях (Wachtel, 1998). До тех пор ВТО, разумеется, старательно избегает признавать представляющуюся логичной возможность своего участия в разбивке более широких определений законной конкуренции на глобальных рынках, но в принципе такая возможность по-прежнему существует.

На первой Конференции ВТО на уровне министров в Сингапуре в 1996 году скандинавские страны, как и предполагалось, выступили за включение основных трудовых норм в мандат ВТО. Более удивительно включить слова о приверженности "основным трудовым нормам" в мандат ВТО пытались (безуспешно) Соединенные Штаты. Реакция была осторожно уклончивой, и Конференция заявила о следующем: "Мы вновь заявляем о своей приверженности соблюдению международно признанных основных трудовых норм...". Разумеется, заявление министров было тщательно сформулировано с таким расчетом, чтобы слова об этой приверженности не выходили за рамки риторики, и в нем подчеркивалось, что трудовые нормы не относятся к их ведению, а входят в компетенцию МОТ. И все-таки этот вопрос вряд ли будет забыт. В 1998 году на Конференции ВТО на уровне министров в Женеве президент Клинтон вновь настоятельно призывал к тому, чтобы ВТО участвовала в защите основных трудовых норм.

Политические маневры в связи с вопросом об основных трудовых нормах и ВТО имеют сложный характер, но основные позиции сторонников и противников довольно просты. Те, кто удовлетворен результатами своей экономической деятельности в глобальном масштабе при действующих правилах, упорно выступают против, так как не желают какими-либо действиями поставить под угрозу выполнение основной задачи по обеспечению большей открытости в торговле, которую они считают исключительно важной и уже трудновыполнимой. По мнению сторонников этого подхода, возложение на ВТО любой дополнительной задачи может провалить работу по решению основной задачи. Иногда ошибкой считают даже Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС). С этой точки зрения, такой спорный вопрос, как основные трудовые нормы, несомненно, является слишком рискованным.

Для тех, кого тревожит несомненное усиление глобального неравенства, идея ненужности системы глобального управления не является убедительной. По их мнению, нужно решать задачи обеспечения большего равенства и повышения благосостояния в глобальном масштабе, которая при существующей системе управления не выполняется. Поэтому необходимо расширять систему глобального управления, двигаясь в том направлении, которое обеспечит лучшие результаты с точки зрения равенства и благосостояния. Наиболее очевидная возможность такого расширения связана с основными трудовыми нормами.

Рабочим движениям развитых стран, чьи переговорные возможности в результате глобализации уменьшились, вполне разумно для исправления положения использовать институты глобального управления. Очевидной точкой приложения таких усилий является ВТО. Вахтель (Wachtel, 1998) утверждает, что "...ВТО могла бы стать важнейшим форумом для последовательного расширения прав трудящихся во всем мире" и что, следовательно, "организованный рабочий класс и его друзья поступили бы правильно, рассматривая вопрос о ВТО в качестве приоритетного". Ричард Фримэн (Richard

Freeman, 1998), хотя и скептически оценивает вероятность соблюдения всеобщих трудовых норм в масштабах, позволяющих трудящимся стран третьего мира получить значительные материальные выгоды, тем не менее соглашается с Вахтелем в том, что рабочие должны оказывать давление на такие организации, как ВТО, с тем чтобы они включали вопрос о нормах в свою повестку дня. По мнению Фримэна (Freeman, 1998:31) "...кампании в поддержку трудовых норм как раз и могут быть средством обеспечения непосредственного охвата проблем трудящихся при обсуждении методов управления глобальными торговой и финансовой системами, и это могло бы привести к большим сдвигам".

Шансы трудящихся на успех зависят от влияния такого обсуждения на национальную политику, особенно в Соединенных Штатах. "Реформистский" подход Соединенных Штатов к основным трудовым нормам на конференциях министров 1996 и 1998 годов политически разумен (особенно для администрации демократов). С точки зрения рабочего движения Соединенных Штатов, являющегося важнейшей составляющей электората Демократической партии, институционализация основных трудовых норм – основополагающий вопрос. Для корпоративных кругов, чьи интересы администрация должна учитывать одновременно с интересами рабочего класса, этот вопрос гораздо менее важен. Хотя транснациональные корпорации (ТНК) Соединенных Штатов выигрывают от неспособности трудящихся развивающихся стран эффективно организовать свое движение, более искушенные ТНК Соединенных Штатов сознают, что затраты на рабочую силу составляют довольно незначительную часть общих расходов, поэтому распространение "основных трудовых норм" по большому счету окажет лишь незначительное негативное влияние на их глобальную норму прибыли. В этом случае, с точки зрения администрации Соединенных Штатов, поддержка основных трудовых норм будет равнозначна политической победе. Аналогичной логики придерживается и политическое руководство ЕС.

Расчеты политических элит развивающихся стран, разумеется, совершенно иные. В соответствии с экономической логикой глобализации все, что может поставить под угрозу доступ к рынкам развитых стран, внушает ужас. Стандарты в любой области (будь то здравоохранение или безопасность, окружающая среда или труд) рассматриваются прежде всего в свете этой угрозы. В то же время в большинстве развивающихся стран усиление местного рабочего движения может поставить под угрозу политические и экономические привилегии сформировавшейся элиты. Поскольку основные трудовые нормы действительно служат интересам защиты права на организацию, а отдельные, даже незначительные, случаи оказания международного давления в поддержку этого права могут оказаться благом для рабочих движений третьего мира, сформировавшиеся политические элиты, скорее всего, будут рассматривать "основные трудовые нормы" как угрозу как их власти на местах, так и экономическим стратегиям, применяемым ими в условиях глобализации.

У трудящихся развитых стран нет шансов на успех на глобальном уровне в вопросе введения основных трудовых норм, если они не смогут в контексте этой проблемы создать эффективно функционирующие союзы с рабочими движениями развивающихся стран.

Серьезные усилия в этом направлении должны найти положительный отклик в развивающихся странах. Трудящиеся стран третьего мира, несомненно, оценят представившуюся им возможность делать самостоятельный выбор: хотят ли они участвовать в "соревновании" по максимальному сокращению зарплат в целях сохранения доли на экспортных рынках или же они предпочтут попытаться стимулировать местные инвестиции для повышения производительности, требуя повышения заработной платы на местах. Возможности такого выбора могут быть расширены благодаря обеспечению более эффективной защиты права на организацию посредством легитимизации основных норм на международном уровне. Если следовать этой логике, то можно сказать, что трудящиеся стран третьего мира явно заинтересованы в объединении с трудящимися развитых стран и в противодействии подходу своих собственных национальных элит.

Ни одно из вышеназванных обстоятельств не свидетельствует о высокой степени вероятности включения вопроса об "основных трудовых нормах" в повестку дня ВТО. Трудно представить, чтобы рабочие движения стран третьего мира, даже при существенной поддержке рабочих движений развитых стран, могли приобрести политический вес, достаточный для изменения позиций их правительств на международных форумах. И все-таки ценность этой борьбы может и не зависеть от вероятности успешного введения новых глобальных правил.

Поскольку политическая борьба вокруг основных трудовых норм создает для трудящихся развитых стран новые стимулы к образованию союзов со своими партнерами в развивающихся странах, можно считать, что эта борьба ценна сама по себе, независимо от результата. Как Ричард Фримэн (Richard Freeman, 1998) видит ценность борьбы за основные трудовые нормы в том, что благодаря ей трудящиеся получают место за столом переговоров, в ходе которых формируется система глобального управления, так и те, кто жалуется на отсутствие солидарности у трудящихся стран первого и третьего мира, могут увидеть ценность кампаний в поддержку основных трудовых норм прежде всего в том, что они стимулируют расширение союзов с участием стран, находящихся по разные стороны границы между первым и третьим миром. С этой точки зрения ВТО играет полезную роль как "институциональная мишень", независимо от того, будет ли она в конечном счете пытаться обеспечить выполнение трудовых норм 7/.

У трудящихся развитых стран есть явные стимулы бороться за включение основных трудовых норм в программу действий в области глобального управления путем оказания давления на правительства развитых стран и образования союзов с рабочими движениями

---

7/ Интересным прецедентом в этом смысле являются "трудовые соглашения" в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА). Несмотря на свою исключительную слабость, они все-таки способствовали росту солидарности во взаимоотношениях рабочих движений Соединенных Штатов и Мексики (Kay, 1999a, 1999b).

стран третьего мира. Есть все основания утверждать, что благодаря своим позитивным побочным последствиям эта стратегия была бы полезна даже в случае неудачи. Разумеется, аргументы в поддержку такой стратегии никоим образом не рассеивают опасений сторонников нынешнего свода глобальных правил, которые считают, что, если когда-либо эта борьба будет выиграна, образовавшийся в результате груз политического бремени "сломает" хрупкую структуру ВТО. Таким образом, мы вновь возвращаемся к опасностям и возможностям, присущим нынешнему периоду институционального строительства на глобальном уровне.

## **V. ВОЗМОЖНОСТИ И ОПАСНОСТИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ СИСТЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Отправной точкой для обсуждения этого вопроса являются три посылки. Во-первых, сейчас на глобальном уровне идет процесс институционального строительства, предоставляющий уникальную возможность для изучения новых вариантов решения глобальных проблем. Во-вторых, самая крупная задача, стоящая перед институтами глобального управления, заключается в поиске путей обращения вспять тенденции к усилению неравенства (внутри стран и между ними), которая характерна для нынешнего процесса глобализации. Как представляется, с помощью одной лишь открытости решить эту задачу вряд ли возможно, поэтому существенно важны инновационные подходы к осмысливанию вопроса о методах организации глобальных рынков. В-третьих, поскольку в настоящее время институты глобального управления находятся в стадии политического и организационного формирования, они уязвимы, и опасность их ослабления в результате противодействия с разных сторон требует серьезного отношения. Для обеспечения выживания организаций, занимающихся вопросами управления, существенно важное значение имеет, вероятно, формирование политических союзов с участием более широкого круга национальных государств, а также групп, представляющих гражданское общество, однако создание таких союзов, открывая новые возможности, в то же время сопряжено с риском.

Для изучения последствий реализации этих посылок применительно к ВТО использовались три вопроса. Они призваны стимулировать дискуссию по вопросу о связи ВТО с национальными государствами и гражданским обществом, особенно рабочим движением, которое, несмотря на появление множества новых групп и программ действий, остается крупнейшей отдельно взятой организованной группой гражданского общества. В обоих случаях возможности налаживания новых связей, способных содействовать расширению и укреплению системы управления с учетом проблемы неравенства, очевидны. В обоих случаях ясно, что для использования этих возможностей могут потребоваться неординарные политическая воля и умение.

На первый вопрос ответить легче всего, так как он предполагает рассмотрение связи новых глобальных институтов с существующими национальными институтами управления. Вопрос заключается в следующем: следует ли считать, что повышение роли глобальных институтов ставит под угрозу традиционную роль национальных институтов, или же можно

полагать, что эта связь дает синергический эффект. Автор пришел к выводу об ошибочности подхода, предполагающего, что взаимосвязи режима ВТО и моши институтов управления на национальном уровне взаимоисключают друг друга. Эффективность функционирования режима ВТО зависит от стимулирования роста организационного потенциала на национальном уровне и его усиления. В противном случае глобальным рынкам не будет хватать основообразующего элемента местного регламентационного потенциала, который образует важную первую линию защиты от нежелательной неустойчивости. Институты глобального управления будут подрывать свою собственную институциональную инфраструктуру, если не будут вести работу по укреплению национальных институтов, особенно в развивающихся странах.

Второй вопрос сводился к выяснению того, могут ли развивающиеся страны использовать ВТО в качестве инструмента для расширения системы глобального управления в направлении более непосредственного учета проблем неравенства стран и "ликвидации отставания". Был дан следующий ответ: ни формальная структура, ни неофициальная международная политика ВТО не исключают такой возможности. Если бы развивающиеся страны преодолели свои внутренние противоречия, сформировали общую программу действий и претворяли ее в жизнь, проявляя подлинную политическую решимость, то при формально демократической структуре ВТО отмахнуться от их программы было бы трудно. В то же время, поскольку ВТО занимает центральное место в экономических программах развитых стран, последние понесли бы очень большие издержки, решив вообще выйти из этой организации. Тем не менее трудно представить достижение такого уровня политической воли и умения, который необходим для расширения системы глобального управления в направлении обеспечения конкретных выгод для развивающихся стран.

На третий вопрос, может ли ВТО стать форумом для выработки более широкого определения легитимного рынка с учетом "основных трудовых норм", ответить еще сложнее. Формальный характер структуры процесса принятия решений в ВТО дает мало возможностей в этом плане, но тот факт, что за такое расширение выступают основные политические силы (т.е. рабочее движение) передовых промышленно развитых стран, повышает вероятность попадания этой проблемы в число вопросов, рассматриваемых в процессе неофициального согласования повестки дня.

Ответ на третий вопрос зависит от оценки степени уязвимости. Расширение концепций глобального управления – один из способов расширения базы политических союзов. Вероятность совпадения интересов институтов глобального управления и интересов трудящихся и других групп выше, чем может показаться в настоящее время. В конечном счете, институты типа ВТО занимаются регулированием. Трудящиеся несомненно заинтересованы в усилении глобального регулирования, – разумеется, при условии охвате режимом регулирования, наряду с правами собственности, также и трудовых прав.

Нельзя считать неосуществимой возможность достижения глобального компромисса с созданием широкого союза в поддержку институтов глобального управления, сочетающего защиту трудовых прав с поддержкой прав собственности. С точки зрения элит с транснациональной ориентацией, которые представляют собой основную политическую силу, поддерживающую глобальное управление, такой компромисс был бы довольно "рациональным". В конце концов он равнозначен возрождению в более широком масштабе "встроенного либерализма" (Ruggie, 1982), который являлся основой развития капитализма в его "золотой век" после окончания второй мировой войны.

Все это подводит нас к трем возможным будущим сценариям. Первый и – во всех случаях – наиболее вероятный сценарий – это сохранение статус-кво: глобальное управление, как и сейчас, останется сфокусированным; будет продолжать ухудшаться положение с распределением благ при невозможности увеличения доли мирового населения, уровень благосостояния которого повышается; то же самое касается степени политической уязвимости. Нельзя исключить и второй, более пессимистический, сценарий. Политическая уязвимость может привести к созданию коалиции отстаивающих суверенитет консерваторов и прогрессивно настроенных элементов, возмущенных неурегулированностью вопросов равенства. Нынешний проект глобального институционального строительства может потерпеть крах (подобно тому, как на некоторых территориях потерпели крах проекты создания национальных институтов). Ухудшение состояния институтов глобального управления может в еще большей степени затруднить наращивание институционального потенциала на национальном уровне. Результаты, с точки зрения глобального роста и всеобщего благосостояния, могут быть хуже, чем при сохранении статус-кво. Наименее вероятным, естественно, является третий, более оптимистичный, сценарий. В этом варианте новые политические союзы откроют перед институтами глобального управления возможности для решения более широкого круга проблем, содействуя улучшению показателей распределения благ внутри стран и между странами.

Попытки сформулировать конкретные стратегии с целью избежать пессимистического сценария и повысить вероятность оптимистического сценария выходят далеко за рамки очерченного при подготовке настоящего документа круга задач. Цель в данном случае состояла лишь в том, чтобы высказать идею, согласно которой институты глобального управления типа ВТО – это "строющиеся объекты", и их дальнейшая эволюция будет зависеть от политического воображения и изобретательности всех тех, кто является участником процессов, происходящих в глобальном политэкономическом контексте. Расширение системы глобального управления с созданием возможностей устранения нынешних недостатков глобализации – политическая и институциональная задача. Начать решать эту задачу можно с рассмотрения существующей совокупности глобальных организаций в качестве не просто новых рычагов принудительного воздействия, а источников политических возможностей.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Akyüz Y, ed. (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London, Frank Cass.
- Amsden A (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, Oxford University Press.
- Amsden A (1994). The spectre of Anglo-Saxonization is haunting South Korea. In: L-J Cho and Kim YH, eds. *Korea Political Economy: An Institutional Perspective*. Boulder CO, Westview Press: 87-125.
- Amsden A (1999). Late industrialization. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Barnett M and Finnemore M (1999). The politics, power and pathologies of international organizations (unpublished).
- Blackhurst R (1997). The WTO and the global economy. *World Economy*, 20: 527-544.
- Block F (1990). *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*. Berkeley, University of California Press.
- Block F (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York, The New Press.
- Boli J and Thomas GM (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford, Stanford University Press.
- Cable V (1995). The diminished nation State: A study in the loss of economic power, *Daedalus*, 24(2): 23-54.
- Castells M (1997). *The Information Age*. Three volumes. Oxford, Blackwell.
- Chang H-J (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2).
- Chang H-J (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London and Basingstoke, Macmillan.
- Chang H-J (1998). Korea: The misunderstood crisis. *World Development*, 26(8).

- Chang H-J, Park H-J and Yoo CG (1998). Interpreting the Korean crisis: Financial liberalisation, industrial policy, and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6).
- Eichengreen B (1995). Globalizing Capital. *A History of the International Monetary System*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Eichengreen B (1998). Capital controls: Capital idea or capital folly (unpublished).
- Eichengreen B (1999). *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. IIE Press.
- Eichengreen B (1999). *An Independent and Accountable IMF*. London, CEPR Press.
- Evans P (1995a). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Evans P (1995b), with Atul Kohli, Peter Katzenstein, Adam Przeworski, Susanne Rudolph, James Scott and Theda Skocpol. The role of theory in comparative politics: A Symposium. *World Politics* 48(1): 1-49.
- Evans P (1997). The eclipse of the State? Reflections on Stateness in an era of globalization. *World Politics* 50(1): 62-87.
- Evans P (2000). Counter-hegemonic globalization. Transnational networks as political tools for fighting marginalization. *Contemporary Sociology*, 29(1).
- Evans P and Rauch J (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' State structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5): 748-765.
- Finnemore M (1996). Norms, culture, and world politics: Insights from sociology's institutionalism. *International Organization*, 50(2): 325-47.
- Fligstein N (1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*. 61: 656-673.
- Freeman R (1999). What role for labor standards in the global economy? Unpublished draft Discussion Paper. Cambridge MA, NBER.

- Granovetter M (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Haworth N and Hughes S (1997). Trade and international labor standards: Issues and debates over social clause. *The Journal of Industrial Relations*, 39(2): 179-195.
- Kay T (1999a). Labor relations in a post-NAFTA Era. Unpublished. Berkeley CA.
- Kay T (1999b). Overview of NAO submissions. Unpublished. Berkeley CA.
- Keck M and Sikkink K (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Keohane R (1984). After Hegemony. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Kim B K (1987). *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*. PhD Dissertation. Cambridge MA, Harvard University, Department of Political Science.
- Koh G (1995). A sociological analysis of the Singapore administrative elite: The bureaucracy in an evolving developmentalist State. PhD Dissertation. Sheffield UK, University of Sheffield.
- Korzeniewicz RP and Moran TP (1997). World-economic trends in the distribution of income, 1965-1992. *American Journal of Sociology*, 102(4): 1000-1039.
- Krueger A (1998). *The WTO as an International Organization*. Chacago IL, University of Chicago Press.
- Nayyar D (1999). Globalization and development strategies Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- North D (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.
- Quah J (1982). The public bureaucracy and national development in Singapore. In: Tummala KK, ed., *Administrative Systems Abroad*. Washington DC, University Press of America.
- Quah J (1984). The public policy making process in Singapore. *Asian Journal of Public Administration*, 6: 108-126. December.

- Quah J (1993). The rediscovery of the market and public administration: Some lessons from the Singapore Experience. *Australian Journal of Public Administration*, 52(3): 320-28.
- Rauch J and Evans P (forthcoming). Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries, *Journal of Public Economics*.
- Rodriguez F and Rodrik D (1999). Trade policy and economic growth: a sceptic's guide to the cross-national evidence. NBER Paper 7081, Washington DC, National Bureau of Economic Research.
- Rodrik D (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC, Institute for International Economics.
- Ruggie J (1982). International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2): 195-231.
- Ruggie J (1994). At home abroad, abroad at home: International stability and domestic stability in the new world economy. *Millennium: Journal of International Studies*, 24(3): 507-526.
- Ruggie J (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York, Routledge.
- Steinberg R (1995). Consensus decision-making at the GATT and WTO: Linkage and law in a neorealist model of institutions. BRIE Working Paper 72. Berkeley CA, University of California, Berkeley Roundtable on International Economy.
- Stewart F (1999). Income distribution and development. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Strange S (1995). The defective State. *Daedalus* 24(2): 55-74.
- ЮНКТАД (1997). Неравенство доходов и развитие. Доклад о торговле и развитии, 1997 год: 103-150. Публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.97.II.D.8., Нью-Йорк и Женева.
- Wachtel H (1998). Labor's stake in the WTO. *The American Prospect*. 37: 34-38. March-April.
- Wade R (1990). *Governing the market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton NJ, Princeton University Press.

- Wade R (1996a). Globalization and its limits: Reports of the death of the national economy are greatly exaggerated. In: Berger S and Dore R, eds., *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca NY, Cornell University Press: 60-88.
- Wade R (1996b). Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance. *New Left Review*, 217 May/June.
- Wade R (1998). The Asian debt and development crisis of 1997: Causes and consequences. *World Development* 26(8): 1535-1553.
- Wallach L and Sforza M (1999). *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Washington DC, Public Citizen.
- Waltz K (1979). *Theory of International Politics*. Reading MA, Addison-Wesley.
- Weber S (1999). Ethics, actors and global economic architecture: What is the role of international organizations? Discussion Paper for Carnegie Council Workshop, June.
- White H (1981). Where do markets come from? *American Journal of Sociology* 87: 517-47, November.
- Williamson O (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.
- Wolfe R (1999). The World Trade Organization. In: *Trade Politics: Environments, Issues, Actors and Processes*. New York, Routledge.
- World Bank (IBRD) (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York, Oxford University Press.
- World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York, Oxford University Press.

-----