РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

2 августа 2011
http://www.globalaffairs.ru/number/Missiya-Rossii-v-VTO-15285

Миссия России в ВТО

Алексей Портанский

Может ли Москва спасти Дохийский раунд?

***А.П. Портанский** – кандидат экономических наук, профессор кафедры торговой политики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ «ВШЭ».*

Резюме Нынешний Дохийский раунд торговых переговоров уже давно находится в глубоком кризисе, а это грозит подрывом и ослаблением роли организации в мире. Не совпадет ли появление за столом многосторонних торговых переговоров в Женеве нового игрока – России – с началом выхода Дохи из кризиса?

На протяжении длительных переговоров о присоединении России ко Всемирной торговой организации наиболее актуальным и дискутируемым оставался вопрос о возможных последствиях этого шага для национальной экономики. Сегодня, когда многолетний процесс подходит к завершению, все больший интерес представляют и иные аспекты проблемы. Среди них – выбор стратегии страны в ВТО, влияние России на ситуацию внутри этой организации, а следовательно, и на будущее многосторонней торговой системы (МТС), вероятное изменение международных позиций Российской Федерации в целом.

Из множества разнообразных политических, экономических, социальных проблем, находящихся в последнее время в центре общественного внимания, вопрос присоединения к ВТО остается, пожалуй, наиболее мифологизированным и порой скандальным. В этой связи необходимо обозначить наиболее принципиальные моменты, связанные с выбором в пользу членства.

Во-первых, присоединение к этой структуре позволит России получить свободный недискриминационный доступ на внешние рынки и начать процедуры по отмене целого ряда ограничительных мер, от которых страдают российские экспортеры и производители. **Во-вторых**, в результате многолетних переговоров Москва получила вполне приемлемые с экономической точки зрения условия членства, которые не причинят ущерба отечественному производителю. **В-третьих**, воплощение в жизнь планов модернизации невозможно без равноправного участия в международном обмене товарами, услугами, технологиями. **В-четвертых**, Россия более не может оставаться в стороне от процесса выработки правил мировой торговли, ибо это угрожает долговременным экономическим интересам государства.

Сегодня значительная часть россиян, пытаясь оценить роль и место своей страны в международном сообществе, зачастую исходит не из реалий XXI века, а скорее из ностальгии по «некогда могучей державе», которую «все боялись и уважали». Но нынче мощь

государства и уважение к нему уже не определяются исключительно числом ядерных зарядов и танков, интерес вызывают те страны, в которых выстроена успешная экономическая модель, отсутствует коррупция, развиваются современные технологии и наука, высока продолжительность жизни и т.п. К сожалению, по этим параметрам Россия не может быть отнесена к разряду передовых держав. Из чего же складывается авторитет нынешней России?

Статус постоянного члена Совета Безопасности ООН, членство в «восьмерке», успехи в освоении космоса, заметная роль в решении многих вопросов глобального характера и региональных конфликтов, огромная территория, богатейшая ресурсная база и пр. – вот набор качеств, которые придают России как государству глобальное измерение. Серьезнейшим изъяном остается отсутствие полноправного голоса в таком крупном и важном международном формате, как многосторонние торговые переговоры. Это, кстати, почувствовал президент Дмитрий Медведев в ходе первых саммитов «двадцатки» в 2008–2009 годах. Оказалось, что российский лидер не может ощущать себя наравне с другими при обсуждении некоторых тем, связанных с противодействием мировому кризису. К таким вопросам относятся, в частности, борьба с протекционизмом в торговле и проблема завершения переговоров в рамках ВТО в Дохе.

Россия остается единственной крупной экономикой в мире, не являющейся членом ВТО, что противоречит естественным торгово-экономическим интересам страны, не говоря уж об уроне ее имиджу. Чтобы оценить возможности Москвы после того, как она вступит в ВТО, необходимо принять к сведению исторический контекст наших отношений с этим институтом.

Извилистый путь навстречу

В 1947 г. по понятным политическим и идеологическим соображениям СССР отказался от участия в создаваемом Генеральном соглашении о тарифах и торговле (ГАТТ). Иосиф Сталин исходил из неизбежности конфронтации с Западом вплоть до новой войны и потому считал, что и в экономической сфере не следует связывать себя со структурами, где главенствующая роль принадлежит государствам – лидерам некоммунистического мира.

Только в середине 1970-х гг. советское руководство, осознав необходимость выхода на внешние рынки, взяло курс на установление отношений с ГАТТ. К сожалению, в переговорах Москве было отказано – немалую роль в этом сыграл ввод советских войск в Афганистан в декабре 1979 года.

Между тем именно в 1970-е гг. на Токийском раунде переговоров в рамках ГАТТ произошел принципиальный сдвиг, когда от обсуждения преимущественно снижения торговых барьеров перешли к созданию общих правил торговли. Были выработаны и подписаны хорошо известные специалистам так называемые Кодексы: антидемпинговый, кодекс о субсидиях и компенсационных мерах, кодекс по определению таможенной стоимости товаров и др. Формируя общие правила на международном уровне, участники данного процесса стали постепенно приспосабливать к ним внутренние законодательства своих стран. Таким образом, началась стыковка национальных законодательств в их торгово-экономической части, получившая дальнейшее развитие в ходе Уругвайского раунда. Это имело огромное значение для повышения предсказуемости и эффективности рыночных отношений в мире.

За прошедшие десятилетия страны–члены ГАТТ/ВТО накопили огромный опыт торговых переговоров. Сменилось не одно поколение дипломатов, сложились национальные школы, на государственном уровне сформированы современные системы управления внешнеэкономическими связями. Для того чтобы извлекать в полной мере выгоду из членства в ВТО и влиять на ситуацию внутри этого института, России необходимо обладать примерно теми же атрибутами. Однако сложившееся в данной сфере историческое отставание трудно ликвидировать в сжатые сроки.

Статус наблюдателя в ГАТТ СССР обрел лишь в 1990 году. Между тем число участников соглашения уже перевалило за сотню, его принципы и правила прочно утвердились в мировой торговле, многие страны реформировали свои законодательства в соответствии с

положениями ГАТТ. Отставание тех, кто все еще находился вне системы торговых переговоров, увеличилось. После распада СССР заявка на присоединение к ГАТТ от имени России была подана в 1993 году. Тем временем в рамках ГАТТ завершился Уругвайский раунд торговых переговоров, и в апреле 1994 г. более 120 стран подписали пакет документов о создании Всемирной торговой организации. В том же 1994 г. Россия подала заявку уже на присоединение к ВТО, и с 1995 г. наконец начались переговоры.

Однако форсировать присоединение к ВТО невозможно, что, похоже, многие у нас отказываются понять до сих пор. Сама организация явилась плодом длительных и сложнейших переговоров. Приобщение к ней также достигается только путем переговоров, причем процесс индивидуален, ибо каждая страна сама решает, до какой степени она готова открыть свои рынки. Отсюда разная продолжительность процесса: большинство республик бывшего Советского Союза, ставших членами ВТО, вели переговоры 3–5 лет. У Китая на это ушло 15 лет, у нас – уже 16.

Чрезвычайно важен государственный подход к проблеме, та система предпочтений, которую выстраивает правительство. В начале минувшего десятилетия президент России назвал вступление в ВТО приоритетом экономической политики. Практически все присоединявшиеся государства вели переговоры с членами ВТО на достаточно высоком правительственном уровне. Так было на начальном этапе и у нас. Однако мало кто знает, что уровень российского представительства на консультациях по присоединению к ВТО последовательно снижался. В 1995 г. на переговоры в Женеву была направлена делегация, в которую вошли четыре члена правительства, в том числе вице-премьер и министр экономики, в дальнейшем нашу делегацию возглавлял первый заместитель министра внешних экономических связей. С 2004 г. в результате административной реформы статус главного российского переговорщика был понижен с заместителя министра до директора департамента Минэкономразвития. Поскольку аналогичное понижение в должности коснулось большей части замминистров не только в Минэкономразвития, но и в других министерствах, в правительстве просто не обратили должного внимания на возможные последствия этого чисто бюрократического решения.

Однако данный шаг вызвал крайнее недоумение за рубежом. Зная в течение многих лет Максима Медведкова как настоящего профессионала, партнеры были вынуждены истолковать понижение его статуса не иначе, как явный признак падения интереса России к ВТО. При этом уверения в обратном уже не могли дать желаемого эффекта. Спустя четыре года, в ходе очередного этапа административной реформы в 2008 г., произошло деление торгово-политических функций между Минэкономразвития и Минпромторгом, что опять-таки не могло не усложнить ведение торговых переговоров.

Активизация строительства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в начале июня 2009 г. и намерение вступить в ВТО коллективно явились очередным примером непоследовательности и непродуманности принимаемых решений. Это стало очевидно всего месяц спустя, когда президент Дмитрий Медведев после беседы с главой ВТО Паскалем Лами во время очередного саммита «восьмерки» в Аквиле (Италия) признал, что присоединение к ВТО всем Таможенным союзом вряд ли достижимо.

Новость о возможности выхода России из двустороннего формата переговоров в момент, когда до завершения процесса действительно оставалось не более полугода, буквально шокировала партнеров. Характеризуя возникшую ситуацию, Паскаль Лами заявил на страницах The New York Times в конце сентября 2009 г.: «Фундаментальная реальность состоит в том, что в Москве более нет энергии к присоединению».

Смещение акцента на создание Таможенного союза не замедлило сказаться и на ближайших перспективах отношений России с ее главным торговым партнером – Европейским союзом, о чем, в частности, сигнализировал наш МИД. Дело в том, что после истечения в 2007 г. срока действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС стороны приступили к выработке нового долговременного документа. В этом соглашении/договоре не планировалось подробно прописывать вопросы торговли, т.к. предполагалось, что Россия вскоре станет членом ВТО, а это откроет путь к дальнейшему прогрессу в торгово-

экономической сфере посредством создания зоны свободной торговли. Но когда на горизонте возникли Астана и Минск, глава Еврокомиссии Жозе Мануэл Баррозу направил президенту Медведеву письмо, в котором предупредил, что теперь переговоры о новом соглашении затянутся на годы, ибо все параметры торговли придется обговаривать снова.

Противоречивость и неоднозначность отношения Москвы к вступлению в ВТО очевидны. Официальные заявления на высоком уровне о приверженности курсу на присоединение уживались с попытками ужесточения таможенно-тарифной политики и ростом протекционизма, отходом от уже зафиксированных обязательств, неоправданными задержками в выполнении переговорных обещаний, торможением приведения национального законодательства в соответствие с нормами ВТО и пр.

В результате российский бизнес, в целом настроенный позитивно к членству в ВТО, в 2008–2009 гг. оказался дезориентирован относительно истинных намерений руководства страны. Сложившейся ситуацией не преминули воспользоваться лоббисты, добившиеся в 2009 г. принятия ряда протекционистских мер. Это не оздоровило ситуацию в экономике в период кризиса, о чем прямо говорил президент Медведев, и, конечно, не способствовало улучшению позиций на переговорах по присоединению к ВТО. Приходится признать, что достаточно сильное лобби, противодействующее членству в ВТО, по-прежнему сохраняет влияние, питательной средой для него служат теневая часть российской экономики и коррупция, монополизм, сращивание бизнеса с властью, подавление здоровой конкуренции.

Бюрократические препятствия

Сегодня, на пороге присоединения к ВТО, когда актуальными становятся вопросы выработки и реализации собственной стратегии и влияния России на дальнейшее развитие этого института, чрезвычайно важно, проанализировав негативный и позитивный опыт, принять меры к тому, чтобы наше членство оказалось эффективным во всех отношениях. Чтобы добиться этого, необходима как минимум модернизация управления внешнеэкономической сферой, включая торговые переговоры.

В августе 1997 г. в российском правительстве была образована комиссия по вопросам ВТО, преобразованная в июле 2004 г. в комиссию по вопросам Всемирной торговой организации и взаимодействию с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Ее цель – согласование функций различных правительственных учреждений в процессе присоединения и выработка переговорной позиции российской стороны. В то же время комиссия не проводит систематических консультаций с отечественными производителями. Интересы частного сектора до сих пор учитывались главным образом через контакты правительственных чиновников с отдельными отраслевыми лидерами, имеющими доступ в высокие кабинеты. Подобная практика ущербна, ибо не позволяет выявить отношение всей отрасли к либерализации. В результате правительство постоянно рискует выработать предложения, базирующиеся на неполной информации, с одной стороны, и подорвать внутреннюю поддержку либерализации, с другой.

Но главная организационная проблема заключается в отсутствии единой структуры, которая отвечала бы за проведение переговоров и применение международных договоров в сфере торговой политики. Наличие такого института давно оправдало себя и в Соединенных Штатах (Офис Торгового представителя США – USTR), и в Европейском союзе (комиссариат Еврокомиссии по торговле), и во многих странах. Практически в каждой из них существует министерство торговли, глава которого и отвечает за торговые переговоры. Ряд известных российских экономистов, имеющих опыт работы во внешнеэкономическом блоке правительства, неоднократно высказывался за создание у нас аналогичного министерства либо вневедомственного учреждения (на этот счет, кстати, еще в 1999 г. был соответствующий Указ президента Бориса Ельцина, который, однако, так и остался нереализованным).

Чтобы как-то разрешить проблему и обеспечить нужный уровень представительства, в последние годы в ответственные моменты к переговорам по присоединению к ВТО подключается правительственный чиновник в ранге министра, вице-премьера или первого

вице-премьера. Как известно, в настоящее время куратором является первый вице-премьер Игорь Шувалов. Но позволяет ли подобная практика эффективно решать поставленные задачи?

В 2010 г. Шувалов координировал работу федеральных органов исполнительной власти по пятнадцати (!) направлениям. При этом переговоры по вступлению в ВТО – лишь одно из них и отнюдь не главное. Если проследить крайне напряженный график первого вице-премьера в любом месяце, то станет очевидным, что вопросы присоединения к ВТО никогда не оказывались на первом месте. В результате в последние десять лет, когда у России была по-настоящему профессиональная команда торговых переговорщиков, между ними и высшим уровнем руководства нарастал разрыв. Решения по переговорам о присоединении к ВТО зачастую принимались без участия или консультаций с наиболее компетентными в торговой политике людьми. Подобное положение не может считаться приемлемым, если Россия намерена проводить активную политику в ВТО.

В настоящий момент мы вынуждены исходить из того, что в последнее время Россия почти исчезла из повестки регулярно проводимых в Женеве дебатов о мировой торговле. Так, осенью 2009 г. в ходе ежегодного Общественного форума ВТО впервые за последние годы российская тема оказалась вообще исключенной из повестки, хотя прежде России как стране, находящейся в активной стадии присоединения, наоборот, уделялось весьма заметное внимание.

Тем не менее, несмотря на описанные проблемы, необходимо начинать мыслить категориями члена ВТО. Какие же конкретно задачи национального уровня сможет решать Россия внутри организации, и будет ли это иметь глобальное измерение?

Кризисные явления в мировой торговле

Как известно, наиболее сложными на торговых переговорах в ВТО являются вопросы сельского хозяйства. Именно они стали камнем преткновения на фактически зашедшем в тупик Дохийском раунде. Развивающиеся страны, составляющие большинство, требуют существенного сокращения и ликвидации фермерских субсидий в богатых странах. Россия, как известно, весьма скромно субсидирует своего агропроизводителя по сравнению со многими развитыми странами, причем ликвидировать этот разрыв мы не в состоянии за отсутствием соответствующих финансовых возможностей. Поэтому логически в ВТО для нас остается одна линия поведения – добиваться снижения и ликвидации фермерских субсидий совместно с другими странами, прежде всего с так называемой Кернской группой (Канада, Австралия, Новая Зеландия, Бразилия и др.), где действует нулевая поддержка аграрному сектору.

Западные эксперты уже сделали соответствующие расчеты: если производство говядины в ЕС будет лишено субсидий, доля которых в конечной цене продукта составляет около 40%, она окажется неконкурентоспособной на внешнем рынке, и на смену ей может прийти мясо из России. При этом активная роль России в сельскохозяйственном досье ВТО одновременно может способствовать решению глобальных задач, связанных с переговорами внутри организации.

Упомянутая Кернская группа – лишь один из так называемых переговорных альянсов внутри ВТО, которых насчитывается ныне более десяти. Страны с совпадающими или близкими торгово-экономическими интересами объединяются в неформальные группы для координации и укрепления своих позиций по конкретным вопросам. Естественно, Россия могла бы не только стать участницей ряда существующих альянсов, но и сформировать новые, исходя из своих интересов. В этом, собственно, и состоит повседневная напряженная работа внутри ВТО, успех которой создает авторитет тому или иному ее участнику.

Не секрет, что часть противников вступления уповают на нефть и газ, которые, по их мнению, и в будущем обеспечат стране необходимый доход. Однако уже сейчас принимаются меры, которые в среднесрочной перспективе могут существенно повредить нашим интересам. Речь идет о введении в действие так называемого третьего энергетического пакета Евросоюза,

одно из положений которого предусматривает отделение собственников транспортных сетей от добывающих компаний. Это способно изменить структуру сбыта и повлиять на долгосрочные интересы России на европейском рынке. Для «Газпрома», в котором принудительное разделение называют «экспроприацией», реализация третьего пакета означает потерю контроля над транспортировкой газа по территории Евросоюза, а в перспективе – неизбежное снижение доли в международных консорциумах по строительству газопроводов в Европе. Если бы на данный момент мы были членами ВТО, то смогли бы найти аргументы в свою пользу. Ибо неухудшение условий торговли – одно из правил ВТО, которое не раз успешно использовалось различными странами для защиты своих интересов.

Эффективность и результативность нашей деятельности в ВТО, безусловно, будет зависеть как от состояния дел в российской экономике, так и от масштабов ее вовлеченности в экономику мировую. В XXI веке большинство государств как никогда зависят друг от друга. Россия по-прежнему не включена в глобальные индустриальные цепочки и международное разделение труда. Наглядную иллюстрацию тому дал нынешний мировой экономический кризис. В отличие от кризиса 30-х гг. прошлого века, большинство государств, следуя дисциплине ВТО, удержалось от нарастающего протекционизма. Россия же, наоборот, оказалась одним из лидеров по части наиболее вредных протекционистских мер, что как раз стало возможно из-за ее крайне слабой вовлеченности в упомянутые производственные цепочки.

Императив модернизации в нашей стране провозглашен, однако серьезные шаги в этом направлении пока не последовали. Не реформируется судебная система, не улучшается инвестиционный климат. Остаются неясными приоритеты в развитии отраслей, производстве товаров и услуг в будущем. А это означает, что не вполне понятно, какие именно торгово-экономические вопросы, кроме сельского хозяйства, окажутся для нас главными внутри ВТО. Страна продолжает движение в рамках энерго-сырьевого или инерционного сценария развития, которые не предусматривают активного поведения во Всемирной торговой организации.

Спасти Доху?

И все-таки, несмотря на все описанные обстоятельства, нельзя исключать, что Россию может ожидать в ВТО заманчивая миссия. Речь идет о том, что нынешний Дохийский раунд торговых переговоров уже давно находится в глубоком кризисе, а это грозит подрывом и ослаблением роли организации в мире. Не совпадет ли появление за столом многосторонних торговых переговоров в Женеве нового игрока – России – с началом выхода Дохи из кризиса?

Подобная постановка вопроса может показаться несколько надуманной и даже фантастической, однако без рассмотрения данного аспекта анализ проблемы получился бы неполным. Как страна-кандидат Российская Федерация имеет официальную возможность присутствовать на переговорах в Дохе, участвовать в обсуждениях, но не в принятии решений. Таким образом, работающие в Женеве российские представители в достаточной мере погружены в повестку Дохийского раунда.

Рассмотрение причин кризиса в Дохе, несомненно, заслуживает отдельной статьи и, возможно, не одной. Однако ради ответа на поставленный вопрос наиболее важные моменты обозначить необходимо. Хотя ВТО как институт продемонстрировала успех своей деятельности и имеет потенциал для развития, она подвергается резким нападкам. В значительной мере они отражают представления о том, что ВТО не решает (и не может решить) все более широкий круг проблем, с которыми сталкиваются глобализирующаяся экономика и социальное развитие. Нажим на систему оказывают, с одной стороны, антиглобалисты, с другой – бизнес, желающий большей либерализации рынков, с третьей – группы политического влияния, требующие соблюдения трудовых стандартов и охраны окружающей среды.

Среди важнейших вызовов, перед которыми оказалась сегодня ВТО, можно назвать следующие:

тенденции к протекционизму в развитых странах, усилившиеся из-за мирового кризиса, и как результат – утрата ими лидерства на торговых переговорах;

нерешенность проблем развития для бедных стран и как следствие этого – их недостаточное участие в деятельности ВТО;

активизация процесса регионализации международной торговли, опасность которого состоит в возведении барьеров между блоками, сужении пространства для открытой справедливой конкуренции и подрыв одного из ключевых принципов ВТО – режима наибольшего благоприятствования;

необходимость институционального совершенствования организации;

выбор главных направлений развития ВТО на ближайшее будущее и формирование новой повестки дня.

Серьезнейшим препятствием в современных торговых переговорах, в которых участвует уже более 150 государств, становится механизм принятия решений путем консенсуса. «Нет», сказанное даже самым малоактивным фигурантом мировой торговли, слишком часто приводит к параличу. Длительный кризис Дохийского раунда дал повод для пессимистических оценок перспектив современной торговой системы. Очевидно, что сегодня существует лишь одна альтернатива ВТО – переход, а в какой-то степени возвращение к практике двусторонней торговой дипломатии и региональных торговых соглашений (РТС). Эта мысль периодически, с большей или меньшей интенсивностью, обсуждается на различных международных уровнях.

Однако из истории известно, что фрагментация торговли чревата возникновением поводов для конфронтации и национализма. Главный же довод против РТС заключается в том, что региональные договоренности никогда не станут полноценной альтернативой многосторонней системе, ибо не могут охватить всех условий торговли – субсидий, технических стандартов продукции, антидемпингового регулирования и т.д. Региональный формат не способен обеспечить столь эффективный механизм разрешения споров, каковым обладает МТС. Следовательно, может пострадать принцип верховенства закона. Отход от многостороннего характера торговой системы вызывает неопределенность ее дальнейшего развития, ибо целый ряд современных направлений в мировой торговле (например, электронная торговля) обусловлен именно ее многосторонним характером. Разумеется, формальные преимущества МТС не гарантируют ей автоматического выживания.

В ВТО пока нет каких-либо конкретных планов реформы, однако накопился ряд предложений. Например:

договориться об отмене всех импортных тарифов ниже 3%, окончательном запрете экспортных субсидий в сельском хозяйстве, принятии всеми унифицированных правил происхождения товаров и предоставлении беспошлинного и количественно не ограниченного доступа товаров из наименее развитых стран на рынки развитых;

формирование механизма гармонизации и координации РТС с МТС.

В конце апреля 2011 г. в Женеве была предпринята новая серьезная попытка компромисса ради спасения Дохи. Генеральный директор ВТО Лами поставил новый предельный срок для достижения соглашения – конец 2011 года. Растет спрос на свежий подход. Такая ситуация открывает возможности для нового участника, не отягощенного грузом десятилетних переговоров, выступить со своими инициативами. Например, можно проявить активность в отборе тех вопросов из повестки дня Дохи, по которым реально достижение согласия к концу года. При этом и на данном этапе, и в более отдаленной перспективе Россия могла бы постараться взять на себя роль медиатора между развитыми и развивающимися странами, противоречия которых в конечном счете и не позволили достичь договоренностей в ходе Дохийского раунда. Даже частичный успех на данном поприще, равно как и в реализации перечисленных выше предложений, принес бы Москве немалые политические дивиденды.