

Россия – ВТО: время подводить итоги еще не пришло

Алексей Портанский

Сегодня, спустя год после того, как Россия стала полноправным членом Всемирной торговой организации, кажется, нет недостатка в критических комментариях и мнениях относительно результатов первого года нашего участия в этой организации. Между тем, львиная доля этих комментариев носит достаточно поверхностный характер – в них вовсе не просматривается желания выяснить истинные причины тех или иных проблем. Вопросы, которые адресуются экспертам, очень часто выглядят слишком упрощенными и сводятся к одному: «мы уже в год в ВТО – где же польза от этого?». Чтобы увидеть истинную картину и понять, какие перспективы имеются у России как члена ВТО, необходимо хотя бы кратко вспомнить предисторию.

В 1947 г. было подписано Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ), явившееся предшественником ВТО, однако СССР решил не участвовать в нем по целому ряду политических, идеологических и экономических соображений. Но уже в середине 1970-х годов тогдашнее советское руководство все-таки решило взять курс на установление отношений с ГАТТ и в 1979 году на одном из заседаний политбюро ЦК КПСС было принято решение о целесообразности присоединения к данному Соглашению – этого требовали объективные интересы выхода на внешние рынки. К сожалению, в переговорах нам было отказано по политическим причинам, среди которых ввод советских войск в Афганистан был несомненно на первом месте. Лишь в конце эпохи перестройки, в 1990 году, СССР обрел статус наблюдателя в ГАТТ.

Между тем к тому времени число участников Соглашения перевалило за сотню, принципы и правила ГАТТ прочно утвердились в мировой торговле, многие страны реформировали свои законодательные системы в соответствии с положениями ГАТТ. И это было исключительно важно – правительства и бизнес государств-участников переговоров привыкали к соблюдению вырабатывавшихся совместно правил международной торговли. Напротив, для тех, кто оставался вне процесса, очевидным становилось отставание от активно формирующейся и развивающейся многосторонней торговой системы (МТС), которая в апреле 1994 г. приобрела форму Всемирной торговой организации.

После распада СССР Россия унаследовала от него статус наблюдателя в ГАТТ и в 1993 г. подала заявку на присоединение к Соглашению. В 1994 г. в связи с образованием ВТО Россия направила новую заявку на присоединение уже к этой организации.

Эволюция многосторонней торговой системы от подписанного в 1947 г. ГАТТ до начавшей функционировать в 1995 г. ВТО явилась значительным достижением в сфере создания рыночных институтов в послевоенный период. Но одновременно процесс присоединения к ВТО стал существенно сложнее, чем к ГАТТ-1947. И Россия ощутила это на себе в полной мере.

Основная причина заключалась в более широком и жестком характере обязательств в рамках ВТО. Если страна-участница ГАТТ-1947 могла выполнять его положения в той степени, в которой они не противоречили национальному законодательству, то членство в ВТО потребовало безусловного выполнения всех многосторонних соглашений, составляющих ее правовую базу. Помимо обязательств о связывании тарифных ставок страна должна брать на себя обязательства в отношении сельскохозяйственных субсидий, торговли услугами, торговых аспектов прав интеллектуальной собственности. А в некоторых случаях странам-новичкам предлагается принять обязательства, выходящие за рамки ВТО – так называемые обязательства «ВТО+».

России в ходе переговоров России, как и некоторым другим странам, присоединившимся после 1995 г., как раз пришлось противостоять завышенным требованиям. Так, одним из предъявлявшихся к ней требований «ВТО+» было

присоединение к так называемым плюрилатеральным соглашениям¹ пакета Уругвайского раунда – Соглашению о торговле гражданской авиатехникой и Соглашению о госзакупках. Участие в первом обязало бы нас обнулить импортную таможенную пошлину на гражданскую авиацию, что, по понятным причинам, было неприемлемо. В итоге российская сторона не присоединилась ни к первому, ни ко второму соглашению.

В процессе переговоров, которые, как известно, продолжались 18 лет, пришлось противостоять весьма серьезному нажиму со стороны партнеров по таким вопросам, как выравнивание внутренних и внешних цен на газ, значительное снижение импортных пошлин на автомобили и гражданскую авиатехнику, открытие рынка финансовых и некоторых других услуг. Практически ни по одной из чувствительных позиций уступок сделано не было. В целом по итогам переговоров мы получили вполне сбалансированные условия членства как по товарам, так и по услугам. Эти условия в принципе позволяют рассчитывать на благоприятные последствия.

В Минэкономразвития, к примеру, подчеркивают, что присоединение РФ к ВТО создает стабильность условий выхода на внешне рынки, устранение дискриминации в торговле, а также возможность равноправного участия России в формировании правил международной торговли.

С оптимистическим прогнозом выступил Всемирный банк. По его оценкам, в течение первых трех лет членство в ВТО будет приносить стране около 3,3% ВВП в год, а через десять лет – за счет позитивного влияния на инвестиционный климат – выгода может увеличиться до 11% ВВП. Эти выгоды Россия должна будет получать каждый год, причем в выигрыше будут все регионы. В наибольшей степени выиграют те субъекты РФ, которые преуспеют в привлечении прямых иностранных инвестиций. Таковыми, видимо, окажутся Северо-Запад, включая Санкт-Петербург, и Дальний Восток.

Но как это все должно происходить на практике?

Постоянное общение с различными аудиториями обнаружило наличие у многих совершенно необоснованного, но устойчивого представления о том, что выгоды от присоединения к ВТО должны свалиться на нас как бы автоматически и желательно побыстрее. Досадное заблуждение, которое, похоже, так быстро не исчезнет. На самом деле после присоединения к ВТО не следует ожидать ни немедленных позитивных, ни немедленных негативных последствий. Эффекты от присоединения обычно начинают ощущаться не менее, чем пять лет.

По словам главного российского переговорщика М.Ю.Медведкова, участие в ВТО – процесс более сложный, чем присоединение к этой организации, ибо предполагает эффективное использование целого ряда инструментов торговой политики и торговой дипломатии. Поэтому вполне логично поставить вопрос об эффективности нашего членства в ВТО, выяснить от чего она зависит и как ее обеспечить.

Представляется, что эффективность членства в ВТО должна складываться из следующих основных элементов:

- Эффективность национальной экономики;
- Устраивающие бизнес сбалансированные условия присоединения;
- Обеспечение правительством мер по снижению рисков в начальный период;
- Наличие отраслевых приоритетов, одобренных на государственном уровне;
- Качество госуправления;
- Активная позиция внутри ВТО;
- Наличие необходимых кадров.

В рамках журнальной статьи можно лишь вкратце проанализировать перечисленные пункты.

¹ Плюрилатеральные соглашения (Plurilateral Agreements) Уругвайского раунда или соглашения с ограниченным кругом участников. Из действующих осталось только два указанных в тексте.

Эффективность национальной экономики в нашем случае непременно предполагает ее глубокую модернизацию, которая позволила бы производить конкурентоспособные товары и услуги. Кстати, только при наличии таких товаров и услуг членство в ВТО приносит реальные выгоды. Если же по-прежнему уповать на экспорт преимущественно углеводородов, то смысл членства в ВТО в общем-то утрачивается. Но мы до сих пор не перешли на модернизационный сценарий развития. Следовательно, по данному пункту заслуживаем минус.

Поскольку, как было отмечено выше, Россия получила в целом приемлемые, сбалансированные условия присоединения, то по следующему пункту выходит плюс. Также плюс может быть выставлен и по следующему пункту – правительство с начала 2012 г. активно принимает меры по снижению рисков для отдельных секторов и предприятий, которые могут пострадать в начальный период после присоединения. Однако на этом плюсы, похоже, заканчиваются.

Чтобы российская торговая дипломатия могла эффективно работать в ВТО, защищая национальные интересы, ей необходимо опираться на четкие экономические приоритеты РФ. Ибо при сегодняшнем высокоразвитом производстве ни одна страна в мире не может производить все товары. Но таких приоритетов у нас пока не существует. Попытки обозначить их были – их можно отыскать в выступлениях и В.В.Путина, и Д.А.Медведева. Но дальше заявлений на высоком уровне дело не двинулось. Есть лишь представление, что среди наших приоритетов должны быть, к примеру, ядерная энергетика, космос, металлургия, возможно, телекоммуникации, биотехнологии. Такая ситуация осложняет деятельность торговых дипломатов, - в ВТО любая страна действует, исходя именно из своих собственных приоритетов, вступая в соответствующие неформальные выгодные альянсы с другими странами.

Для иллюстрации качества госуправления, остановимся на некоторых конкретных примерах. В сентябре 2012 г. был введен утилизационный сбор на легковые автомобили. Очень быстро выяснилось, что схема его взимания с отечественных и иностранных производителей создает ситуацию откровенного нарушения условий справедливой конкуренции или конкретных правил ВТО. Дело дошло до подачи на РФ жалобы в Орган по разрешению споров со стороны ЕС. Ошибочность данной меры с самого начала была очевидна.

Невероятно много разговоров ведется вокруг рисков для сельского хозяйства в связи с присоединением к ВТО. Однако мало, кто знает, что, к примеру, в 2012 г. государство выделило фермерам лишь около 5,2 млрд.долл. прямых субсидий, в то время как по условиям присоединения можно было дать 9 млрд.долл. То есть виноват госбюджет, а вовсе не ВТО. При этом, некоторые хозяйства свидетельствовали, что размер субсидий со стороны государства у них даже уменьшился по сравнению с периодом до присоединения. Наиболее сложная работа, которую также должно организовать государство в лице Минсельхоза, заключается в правильном и своевременном направлении в Секретариат ВТО в Женеву соответствующих нотификаций о применяемых в том или ином регионе субсидиях, что, между прочим, может позволить некоторым регионам получить дополнительные льготы в соответствии с правилами ВТО. Однако эта работа пока организована весьма слабо.

И последний пример, касающийся финансовых услуг. Российская сторона в ходе переговоров добилась полного запрета на присутствие в РФ иностранных банков в качестве филиалов. Однако данный вопрос не закрыт окончательно. В Докладе Рабочей группы по присоединению России к ВТО отмечено, что вопрос может быть вновь поднят, в частности, при начале нового раунда многосторонних торговых переговоров. Между тем, весной 2013 г. в Госдуме был принят Закон о запрете создания филиалов иностранных банков на территории РФ, что выглядит очевидным диссонансом с упомянутым положением Доклада Рабочей группы.

Наконец, по данным Счетной палаты на апрель 2013 г., не приняты нормативные акты по учреждению Постпредства РФ при ВТО, и соответствующее финансовое обеспечение его создания и деятельности в федеральном бюджете на 2013 г. и плановом периоде 2014-2015 гг. не предусмотрено. Не решен вопрос об источниках Финансирования юридического сопровождения участия Российской стороны в работе Органа по разрешению торговых споров ВТО. Попросту говоря, бюджетом пока не предусмотрено минимально необходимое обеспечение деятельности по нашему участию в ВТО.

Что касается активной позиции в ВТО, то ее невозможно иметь пока нет денег на участие в ВТО, а также отсутствуют четко прописанные приоритеты в экономике и к тому же резко не хватает квалифицированных кадров. Кстати, кадровое обеспечение членства в ВТО – один из самых болезненных вопросов, который не может быть решен в ускоренном плане. Кадры следовало начать готовить заблаговременно, как поступили многие другие страны, но мы почему-то не последовали их примеру.

Таким образом, из приведенного выше перечня основных элементов, необходимых для обеспечения эффективности членства в ВТО, лишь два могут быть отмечены знаком «плюс». Остальные, как было показано, пока остаются со знаком «минус». Из этого следует простой и не очень приятный для нас вывод: став членом ВТО, мы получили современный инструмент для обеспечения наших торгово-экономических интересов, однако грамотно использовать его пока еще не можем. Очевидно, чтобы овладеть им, потребуется время, которое было упущено прежде. Для этого необходимо, чтобы вопрос эффективности нашего членства в ВТО стал предметом целостного и глубокого анализа на государственном уровне.