

ПОЗИЦИИ РОССИИ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ В СВЕТЕ ПРИСОЕДИНЕНИЯ К ВТО

Переговорный процесс по присоединению России ко Всемирной торговой организации (ВТО) был невероятно продолжителен – 17 лет, что для истории ВТО беспрецедентно.

Упрощенный, но, к сожалению, довольно распространенный взгляд на проблему предполагает и простой ответ, заключающийся в том, что перед Россией якобы все время ставят новые трудно выполнимые условия, что ее вовсе не хотят пускать в ВТО и т.п. На самом деле реальная картина и причины происходящего куда сложнее. Среди них немаловажное значение принадлежит истории вопроса.

Как известно, Советский Союз не был участником Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), являвшегося предшественником ВТО. В немногочисленных опубликованных в России работах, посвященных международным экономическим отношениям во второй половине XX века, данному факту дается весьма сжатое объяснение. Отказ Москвы от подписания Соглашения в 1947 г. объясняется политическими и идеологическими причинами, что в общем соответствует действительности. Был ли возможен иной сценарий? Анализ некоторых событий 70-летней давности дает основания считать, что иной сценарий был действительно был возможен, во всяком случае, до определенного времени.

24 сентября 1941 г. Советский Союз присоединился к Атлантической хартии, подписанной в августе того же года британском премьером У.Черчиллем и американским президентом Ф.-Д. Рузвельтом. Из девяти пунктов документа два были посвящены торгово-экономическим вопросам и указывали соответственно на снижение торговых барьеров и глобальное экономическое сотрудничество, подразумевавшее создание всемирной организации. Именно в этих пунктах появились те принципы недискриминации, которые уже после войны легли в основу ГАТТ. Следовательно, став участницей Атлантической хартии, Москва так или иначе уже в 1941 г. де-факто (хартия не была юридически обязывающим документом) приняла принципы, заложенные позднее в строительство многосторонних институтов торговли.

Логическим продолжением подписания Атлантической хартии стало участие Советского Союза в Бреттон-Вудской конференции в 1944 г. Эта конференция ассоциируется, как правило, с созданием Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Гораздо меньше известно, что в ее ходе была признана необходимость создания третьего института системы послевоенной международной экономической безопасности, сферой деятельности которого должна была стать торговля. Вскоре действительно был предложен и начал обсуждаться проект создания Международной торговой организации (МТО).

СССР подписал соответствующие учредительные документы, в частности, уставы МВФ и МБРР, став тем самым формально участником основанной на американском долларе Бреттон-Вудской финансовой системы. Более того, советские экономисты в то время активно выступали в поддержку проектов Бреттон-Вудса, подчеркивая заинтересованность СССР в развитии мировой торговли.

Эта заинтересованность имела реальную основу. Годом раньше, в 1943 г., на трехсторонней конференции в Тегеране президент США Франклин Рузвельт пообещал И.Сталину весьма внушительный по тем временам беспроцентный займ в 6 млрд.

¹ Портанский Алексей Павлович, к.э.н., профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

американских («золотых») долларов в рамках продолжения помощи по ленд-лизу на восстановление разрушенного хозяйства СССР. В свою очередь Сталин пообещал Рузвельту вступить в войну с Японией. Получив весной 1944 г. по каналам разведки информацию о том, что США готовы увеличить размер пакета до 10 млрд.долл., советское политическое руководство приняло твердое решение участвовать в предстоящей конференции в Бреттон-Вудсе.

Можно с достаточной уверенностью предположить, что, если бы события и дальше развивались подобным образом, СССР скорее всего участвовал в дальнейшем продолжении Бреттон-Вудского процесса, а именно начавшихся в 1946 г. под эгидой ООН переговорах о создании уже упомянутой МТО. И Сталин, и Рузвельт ценили тегеранские договоренности и собирались следовать им и далее. Однако все поменялось после смерти Ф.Рузвельта 12 апреля 1945 г. К тому же через несколько месяцев с политической арены ушел еще один участник «большой тройки» - У.Черчилль.

Новый президент США Г.Трумэн не чувствовал себя связанным данными его предшественником Сталину обещаниями. Были внесены существенные коррективы и в Бреттон-Вудский процесс. Изменилась сама схема предоставления помощи пострадавшей Европе: Трумэн отверг Бреттон-Вудский механизм, в котором помощь должна была осуществляться через МВФ и МБРР. Вместо формата МВФ-МБРР Вашингтон выдвинул чисто американскую схему плана Маршалла. В последнем Советскому Союзу отводилась уже не почетная роль великой державы, а место одной из региональных держав, пострадавших от германской агрессии наряду с Англией и Францией. В этой резко изменившейся ситуации Сталин принял решение отказаться от ратификации подписанных в июле 1944 г. Бреттон-Вудских соглашений. Что касается обещанного Рузвельтом Сталину займа в 6-10 млрд.долл., то Трумэн решил передать его Англии, урезав его одновременно до 3 млрд.долл.

Последнюю попытку добиться подтверждения обещанного Рузвельтом займа советская сторона предприняла летом 1947 г. на совещании министров иностранных дел стран-союзниц, когда уже план Маршалла был выдвинут официально. Попытка оказалась безрезультатной. Это побудило Москву отказаться от участия в плане Маршалла.

Таким образом, кончина Ф. Рузвельта и последовавшие за ней события довольно быстро привели к выходу СССР из Бреттон-Вудского процесса. Конкретно это выразилось в решении советского правительства не участвовать в переговорах по выработке устава МТО в 1946-1948 гг. Соответственно Москвы не было и среди сторон, подписавших в ходе этих переговоров 30 октября 1947 г. Генеральное соглашение о тарифах и торговле.

Конечно, такое изменение сценария было обусловлено не только кончиной Рузвельта. Задуманная еще в ходе войны будущая система финансово-экономического устройства мира не могла не оказаться тесно переплетенной с вопросами глобального переустройства международных отношений, связанного с установлением сфер влияния, изменением границ и т.п. Кроме того, нельзя забывать, что и с чисто экономической точки зрения СССР с его централизованной системой планирования и госмонополией на внешнюю торговлю не очень вписывался в систему ГАТТ.

Однако в середине 1970-х годов советское руководство все-таки решило взять курс на установление отношений с ГАТТ. В 1979 году на одном из заседаний политбюро ЦК КПСС было принято решение о целесообразности присоединения к ГАТТ – этого требовали объективные интересы выхода на внешние рынки. На тот момент мы потеряли 30 лет, в течение которых число участников ГАТТ возросло более чем в три раза.

К сожалению, в переговорах нам было отказано. Политика вмешалась в экономику и торговлю – в декабре 1979 года советские войска вошли в Афганистан, что вызвало резкую негативную реакцию не только на Западе, но и во многих других странах.

Лишь в конце эпохи перестройки, в 1990 году, СССР обрел статус наблюдателя в ГАТТ. Между тем, число участников Соглашения уже перевалило за сотню, принципы и правила ГАТТ прочно утвердились в мировой торговле, многие страны реформировали

свои законодательные системы в соответствии с положениями ГАТТ. Отставание тех, кто все еще находился вне системы торговых переговоров, увеличилось.

После распада СССР заявка на присоединение к ГАТТ была подана уже от имени России в 1993 году. Годом позже более 120 стран подписали пакет документов о создании Всемирной торговой организации. В том же 1994 г. Россия направила новую заявку на присоединение к ВТО. Переговоры начались одновременно с началом функционирования самой ВТО – с января 1995 г. На тот момент потеря во времени составила уже без малого полвека.

Эволюция многосторонней торговой системы от зародившегося в 1947 г. ГАТТ к созданной в 1994 г. и начавшей функционировать в 1995 г. ВТО явилась огромным достижением в сфере создания рыночных институтов в послевоенный период. Но одновременно процесс присоединения к ВТО стал существенно сложнее, чем к ГАТТ-1947. Эта сложность логически следовала из различий ГАТТ-1947 и ВТО. Первая причина заключалась в более широком и жестком характере обязательств в рамках ВТО. Если в рамках ГАТТ-1947 страна-участница могла выполнять положения Соглашения в той степени, в которой они не противоречили национальному законодательству, то членство в ВТО потребовало безусловного выполнения всех многосторонних соглашений, составляющих правовую базу Организации. Помимо обязательств о связывании тарифных ставок страна должна брать на себя обязательства в отношении сельскохозяйственных субсидий, торговли услугами, торговых аспектов прав интеллектуальной собственности.

Вообще с образованием ВТО общепризнанным стал принцип «вступительного взноса», который страна-кандидат должна заплатить за право пользоваться результатами предшествующих раундов многосторонних торговых переговоров без ее участия. Следствием этого является формирующееся внутри страны представление о том, что правительство соглашается на существенные уступки ради скорейшего членства в ВТО, не вполне учитывая при этом интересы национальных производителей. Именно такое представление породило массу кривотолков и мифов об уступках, которые якобы делает российская сторона ради присоединения к ВТО.

Сама ВТО явилась результатом длительных и сложных переговоров, и присоединение к ней достигается также через переговоры. Продолжительность переговоров о присоединении не регламентирована. В истории ВТО зарегистрированы случаи, когда такие переговоры проходили менее, чем за три года. Дольше всех из уже присоединившихся стран вели переговоры Китай – около 15 лет.

Итак, России, как и другим республикам, образовавшимся после распада СССР, пришлось вести переговоры о присоединении к ВТО. Одни республики провели их относительно быстро, у других они затянулись более, чем на 10 лет.

На начальных этапах трудности на переговорах в известной мере были связаны с явно завышенными требованиями к России со стороны некоторых партнеров. Например, Евросоюз выдвигал перед Россией по многим позициям доступа на рынки товаров и услуг требования по аналогии с теми, которые ранее предъявлялись странам Восточной Европы. Можно сказать, что в этом смысле Россию рассматривали как «большую Эстонию» или «большую Польшу», полагая, что и в ВТО она должна пойти примерно тем же путем. Чтобы убедить партнеров в ошибочности их подхода, пришлось затратить определенное время. Немало сил и времени ушло и на то, чтобы отстаивать позиции РФ по особо чувствительным вопросам, таким как цены на газ, импортные пошлины на автомобили и самолеты, доступ на рынок финансовых услуг и др. Вместе с тем, официальные представители стран, с которыми мы вели переговоры, регулярно подтверждали свое желание как можно скорее принять Россию в ВТО.

К концу 2006 г. после завершения двусторонних переговоров с США в рамках процесса присоединения РФ к ВТО в принципе возникло ощущение реальной возможности завершить процесс в скором времени, ибо практически со всеми другими странами-членами Рабочей группы по присоединению России аналогичные документы

также были уже подписаны. Однако в 2007 г. о желании вступить в переговоры с РФ по доступу на рынки товаров и услуг заявили новые страны – Вьетнам, Саудовская Аравия, ОАЭ, что выглядело несколько странным на данной поздней стадии процесса, когда все основные и даже второстепенные торговые партнеры России уже договорились с ней об условиях ее будущего членства в ВТО. В результате переговоры затянулись еще на год-полтора.

К осени 2008 г. в результате вооруженного конфликта с Грузией в российском руководстве стало складываться впечатление, что Запад и, прежде всего, США собираются «наказать» Россию, используя для этого среди прочих мер блокирование переговоров по присоединению России к ВТО. На самом деле призывы принять те или иные жесткие меры против России исходили в США лишь от оппозиции. Что же касается собственно американской администрации, ее представители продолжали подтверждать поддержку присоединению РФ к ВТО. Тем не менее общая атмосфера ухудшилась, делегации некоторых стран фактически прекратили контакты с российской делегацией.

Свою лепту в усложнение ситуации на переговорах внесла Грузия, которая, ссылаясь на проблему функционирования пунктов таможенного контроля на совместной границе, еще с 2006 г. блокировала созыв формальных заседаний Рабочей группы по присоединению РФ.

В целом же полтора десятка лет переговоров не прошли даром – мы получили вполне приемлемые условия членства (напомним, что условия присоединения к ВТО индивидуальны для каждой страны). Они по ряду параметров лучше, чем, к примеру, у Украины или Китая. Новый импульс для завершения переговоров был дан в рамках «перезагрузки» отношений между Россией и США в ходе первой встречи президентов Д.А.Медведева и Барака Обамы в Лондоне 1 апреля 2009 г. И в начале июня 2009 г. в Санкт-Петербурге в ходе очередного Международного экономического форума удалось достичь договоренностей с делегациями США и ЕС о графике завершения переговоров по присоединению РФ к ВТО в 2009 г.

За прошедшие десятилетия странами-членами ГАТТ/ВТО накоплен огромный опыт торговых переговоров. Сменилось не одно поколение торговой дипломатии, сложились национальные школы, на государственном уровне сформированы современные системы управления внешнеэкономическими связями. Очевидно, что 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 компонентами. Понятно, что сложившееся в данной сфере историческое отставание трудно ликвидировать в сжатые сроки. Однако здесь чрезвычайно важен государственный подход к проблеме.

Еще в начале 2000-х годов устами Президента РФ было сказано, что присоединение к ВТО является главным приоритетом экономической политики страны. Практически все присоединявшиеся страны вели переговоры с членами ВТО на достаточно высоком правительственном уровне. Так было и на начальном этапе переговоров российской стороны. Сегодня же наверно мало кто знает о том, что уровень российского представительства на переговорах по присоединению к ВТО последовательно снижался. Если в 1995 г. на переговоры в Женеву была направлена делегация, в которую вошли четыре члена Правительства в том числе вице-премьер и министр экономики, а в дальнейшем нашу делегацию возглавлял первый заместитель внешних экономических связей, то с 2004 г. в результате проводившейся в стране административной реформы статус главного российского переговорщика был понижен с заместителя министра до директора Департамента Минэкономразвития.

Буквально на следующий день после понижения статуса нашего переговорщика этот шаг вызвал крайнее недоумение за рубежом. Наши партнеры были вынуждены истолковать его не иначе, как явный признак падения интереса России к вопросу членства в ВТО.

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

Перемещение акцента на создание Таможенного союза не замедлило сказаться и на ближайших перспективах отношений России с ее главным торговым партнером ЕС, о чем, в частности, сигнализировал наш МИД. Дело в том, что после истечения в 2007 г. срока действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве РФ – ЕС стороны взяли курс на выработку нового аналогичного долговременного документа. При этом в новом соглашении/договоре не планировалось подробно прописывать вопросы торговли, т.к. предполагалось, что Россия вскоре станет членом ВТО, что в свою очередь откроет путь к дальнейшему прогрессу в торгово-экономической сфере посредством создания зоны свободной торговли. Но когда на горизонте возникли Астана и Минск, глава Еврокомиссии Ж.-М. Баррозу направил президенту Д.И. Медведеву письмо, в котором предупредил, что теперь переговоры о новом соглашении затянутся на годы, ибо все параметры торговли придется обговаривать снова.

Сегодня уже многие аналитики как в России, так и за рубежом отметили, что в последние годы приходилось наблюдать некоторую противоречивость и неоднозначность в отношении властей к вопросу присоединения к ВТО. Официальные заявления на высоком уровне о приверженности курсу на присоединение уживались с попытками ужесточения таможенно-тарифной политики и роста протекционизма, отходом от уже зафиксированных в ходе переговоров обязательств, неоправданными задержками в выполнении своих переговорных обещаний перед партнерами, торможением приведения национального законодательства в соответствие с нормами ВТО и пр.

В результате настроенный в целом позитивно к членству в ВТО российский бизнес в 2008-2009 гг. оказался в известной мере дезориентирован относительно истинных намерений руководства страны. Приходится также признавать, что в стране по-прежнему сохраняет свои позиции, так называемое, «лобби антиВТО», питательной средой для которого служат теневая часть российской экономики и коррупция, монополизм, сращивание бизнеса с властью, подавление здоровой конкуренции. Это лобби располагает определенными возможностями отстаивания своих корыстных интересов на достаточно высоком уровне.

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 собственный негативный и позитивный опыт, принять меры к тому, чтобы наше членство в ВТО действительно оказалось эффективным во всех отношениях. Чтобы добиться этого необходима, как минимум, определенная модернизация существующей организации управления внешнеэкономической сферой, включая торговые переговоры.

Главная организационная проблема заключается в том, что российские правительственные ведомства не замыкаются на единую структуру, которая отвечала бы за проведение переговоров и применение международных договоров в сфере торговой политики. Наличие такой структуры давно оправдало себя и в Соединенных Штатах (Офис Торгового представителя США - USTR), и в ЕС (Комиссариат Еврокомиссии по торговле), и во многих других странах с развитой рыночной экономикой. Практически в каждой из них существует министерство торговли, глава которого соответственно 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 .

Чтобы как-то разрешить существующую организационную проблему и обеспечить нужный уровень представительства на переговорах по присоединению к ВТО, в российской практике последних лет к ним в ответственные моменты подключается правительственный чиновник в ранге министра, вице-преьера или первого вице-преьера. Но, как показывает опыт, подобная практика не позволяет максимально эффективно добиваться решения поставленных задач.

Тем не менее, сегодня необходимо начинать мыслить категориями члена ВТО. Какие же конкретно задачи национального уровня сможет решать Россия внутри Организации?

Наиболее сложными на торговых переговорах в ВТО являются вопросы сельского хозяйства. Россия, как известно, имеет весьма низкий уровень субсидирования своего агропроизводителя по сравнению со многими развитыми странами. 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 стран (Канада, Австралия, Новая Зеландия, Бразилия и др.), где действует нулевая поддержка агросектору.

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

Упомянутая Кернская группа – лишь один из так называемых переговорных альянсов внутри ВТО, которых насчитывается ныне более десяти. Естественно, что Россия могла бы не только стать участницей ряда существующих альянсов, но и вероятно сформировать новые, исходя из своих интересов. В этом собственно и состоит повседневная напряженная работа внутри ВТО, успех которой создает авторитет тому или иному ее члену.

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 глобальную. В XXI веке большинство стран мира оказались как никогда зависимы друг от друга. Яркий пример тому – недавняя катастрофа на АЭС в Фукусиме, в результате которой из-за сбоя поставок комплектующих из Японии чуть не остановились автосборочные предприятия в США. Россия с точки зрения международного разделения труда все еще не включена в мировые индустриальные цепочки. Наглядную иллюстрацию тому дал нынешний мировой экономический кризис. В период его разгара государства, придерживаясь дисциплины ВТО, все-таки удержались от нарастающего протекционизма в отличие от мирового кризиса 30-х годов прошлого века. Россия, наоборот, стала одним из лидеров по части наиболее вредных протекционистских мер, что как раз стало возможным из-за ее крайне слабой включенности в упомянутые индустриальные цепочки.

Императив модернизации в нашей стране провозглашен, однако серьезные шаги в ее реализации пока не последовали. Остаются не определенными приоритеты в развитии отраслей, производстве товаров и услуг в будущем, следовательно, мы пока не можем планировать какие именно торгово-экономические вопросы, кроме сельского хозяйства, окажутся для нас главными внутри ВТО. Очевидно, что для получения более ясного представления на этот счет необходимо в первую очередь иметь уверенность в выборе именно модернизационного сценария развития России, после чего потребуются дополнительные исследования наших ученых и экспертов.