Всемирная торговая организация и экономическое развитие России

Всемирная торговая организация (ВТО) была образована в результате подписания в апреле 1994 г. Марракешского соглашения, составленного на основе договоренностей, достигнутых в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (1986-1994 г.г.). ВТО «выросла» из Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), подписанного в 1947 году и вступившего в силу в 1948 году. В конце сороковых годов XX-го века предпринимались попытки создать международную торговую организацию (МТО), которая бы приняла на себя функции регулирования торговли и занятости. В то же время 23 страны подписали соглашение (ГАТТ), в соответствии с которым каждая из них обязалась предоставлять другим странам равный и недискриминационный режим торговли, снижать тарифные и нетарифные ограничения торговли. Первоначально ГАТТ рассматривалось как временное соглашение, предшествующее созданию МТО, которое не произошло из-за позиции США, парламент которых не ратифицировал разработанный устав МТО.

С течением времени количество стран, присоединившихся к ГАТТ, росло, в результате чего в период с 1948 по 1995 гг. это было единственное международное соглашение, регулирующее мировую торговлю. Более того, фактически произошла трансформация ГАТТ в международную организацию, обладающую штаб-квартирой, при которой многие страны учредили собственные представительства, постоянным секретариатом и другими признаками международных организаций.

В 1994 году была образована ВТО. Соглашение о создании ВТО включает 29 правовых документов и 25 министерских деклараций, в качестве приложений в него включены все основные соглашения, подписанные в рамках Уругвайского раунда ГАТТ. Таких приложений четыре. Первые три являются многосторонними и обязательными для исполнения всеми странами-членами, документы, содержащиеся в четвертом приложении, обязательны только для стран, их подписавших. В целом, базовые принципы деятельности этой организации на 2/3 сформированы сводом правил ГАТТ. На данный момент членами ВТО стали 142 государства, 28 государств находятся на стадии переговоров о вступлении.

В настоящее время ВТО - единственная организация, в рамках которой согласуются все основные вопросы, связанные с режимом международной торговли товарами и услугами. При том, что стоимость мирового экспорта товаров в 2000 г. составила 6160 млрд. долл., а экспорт коммерческих услуг оценивался в 1415 млрд. долл., на страны - члены ВТО приходится около 90 процентов мирового товарооборота. Таким образом, все активнее ВТО превращается в глобальную экономическую организацию по регулированию всех процессов международного обмена товарами, капиталами, услугами, рабочей силой. Она выполняет функцию организатора дальнейших торговых переговоров, предоставляет странам-участникам систему урегулирования торговых споров.

Прием в члены ВТО проходит в несколько этапов. На первом этапе страна представляет меморандум о своей торговой политике. Затем создается рабочая группа для рассмотрения этого меморандума и определения степени соответствия торговой политики страны-претендента правилам ВТО. Страна обязана принять условия многосторонних соглашений, а также договориться с заинтересованными странами-участниками об условиях доступа на ее рынок товаров и услуг. Естественно, страны-члены ВТО, от которых зависит решение о принятии в члены организации, выдвигают стране-претенденту условия, облегчающие доступ на ее рынки, фактически речь идет о повышении степени открытости внутреннего рынка в обмен на членство в данной организации. В случае достижения договоренностей вопрос выносится на голосование на очередной министерской конференции ВТО, после которого страна считается принятой.

Страны-члены ВТО обязаны соблюдать все заложенные в подписанных соглашениях принципы. Однако практика демонстрирует постоянные нарушения этих согласованных правил как в отношении стран-членов, так и других стран. Для решения возникающих в этих случаях диспутов существует механизм урегулирования торговых споров, учрежден Орган по рассмотрению споров (Dispute Settlement Body). Процесс урегулирования споров состоит из серии консультаций между конфликтующими сторонами. В случае неудачи в нахождении консенсуса в течение установленного промежутка времени специальная комиссия готовит независимый доклад с изложением мнений и рекомендаций включенных в комиссию экспертов, которые после одобрения доклада Органом по урегулированию споров становятся обязательными для выполнения конфликтующими сторонами. В случае несогласия с рекомендациями доклада, сторона имеет право обратиться в орган по рассмотрению апелляций (Appelate Body), решение которого снова представляется на одобрение органа по рассмотрению споров. Последнее решение органа по рассмотрению споров является окончательным. Если страна, признанная нарушителем, не исполняет сделанные рекомендации, страна, несущая ущерб, может обратиться в ВТО с просьбой разрешить принять ответные меры, которые должны быть отменены после исполнения вынесенных рекомендаций. Практика показывает, что процессы переговоров и урегулирования споров могут затягиваться на годы.

В основе функционирования ВТО лежит ряд согласованных принципов поведения в международной торговле: торговля без дискриминации, дальнейшая либерализация, применение для регулирования и ограничения импорта только согласованного набора мер и механизмов, предсказуемость торговой политики, содействие конкуренции.

Принцип осуществления торговли без дискриминации предполагает предоставление всем странам - торговым партнерам одинакового торгового режима, который не хуже, чем режим, предоставляемый национальным операторам. Этот принцип реализуется посредством взаимного предоставления всеми странами режима наибольшего благоприятствования (РНБ, most-favoured-nation-MFN), что закреплено в ст.1 ГАТТ. Кроме того, любой импортированный товар, прошедший все необходимые таможенные процедуры, в дальнейшем обращается в рамках национального режима (national treatment), что означает отсутствие особых требований или налогообложения в сравнении с национальными товарами.

Принцип дальнейшей либерализации международной торговли реализуется через последовательное снижение барьеров в торговле, предпочтение тарифных методов регулирования, снижение тарифов. В результате Уругвайского раунда переговоров была достигнута договоренность о снижении тарифов на более, чем 120 товаров. В результате реализации этих договоренностей средний уровень импортных тарифов на промышленные товары должен снизиться на 40%.

Признание всеми странами необходимости осуществления защиты чувствительных секторов экономики привело к выработке единого арсенала применяемых мер и механизмов регулирования импорта, а также процедур их применения. К согласованным мерам относятся специальные защитные меры (special safeguards), антидемпинговые пошлины (antidumping duties), компенсационные пошлины (countervailing duties). В основном для применения защитных мер необходимо проведение расследования, в результате которого будет доказан ущерб или угроза ущерба национальным производителям на основе данных о динамике импорта, показателей рентабельности, загрузки производственных мощностей, занятости, доли рынка и т.д. Необходимо проведение консультаций со странами-экспортерами. Защитные меры активно применяются. По данным ВТО, с 1950 г. защитные меры вводились более 150 раз, расследования по доказательству факта демпинга только в 1993-1994 гг. проводились 812 раз.

Принцип предсказуемости торговой политики реализуется, в первую очередь, через «связывание» тарифов, а также обязательства применять только тарифные меры защиты внутреннего рынка. Процесс «связывания» предполагает ограничение максимального размера таможенного тарифа, превышение которого возможно только в случае достижения договоренности со странами-поставщиками и компенсации наносимого увеличением ставки тарифа ущерба.

Для контроля за приверженностью принципу содействия конкуренции создан механизм проверки торговой политики (Trade Policy Review Mechanizm-TRIM) - анализ проводимой странами-членами ВТО торговой политики, который технически осуществляется секретариатом ВТО. Проверяемая страна представляет доклад о своей внешнеторговой деятельности, доклад на эту же тему готовится секретариатом ВТО. Затем все материалы публикуются и рассматриваются на Министерской конференции.

Предполагается что реализация названных принципов посредством ограниченного согласованного набора мер регулирования, контроля, решения споров окажет содействие развитию международной торговли и повышению всеобщего благосостояния.

В первые послевоенные годы СССР активно участвовал в разработке Бреттон-Вудских соглашений, представители СССР участвовали в Гаванской конференции ООН по торговле и занятости, на основе документов которой было создано ГАТТ. В результате дальнейшего развития событий СССР так и не стал участником ГАТТ. Затем, была предпринята попытка принять участие в Уругвайском раунде многосторонних торговых переговоров, которая была заблокирована США. Тем не менее, в 1990 г. СССР получил статус наблюдателя в ГАТТ, который перешел в 1992 г. к Российской Федерации. В 1993 году Россия заявила о намерении присоединиться к ГАТТ, а в 1994 году это заявление было переадресовано ВТО. В 1994 году в соответствии с установленной процедурой наша страна представила Меморандум о внешнеторговом режиме России, за этим начались заседания рабочей группы по присоединению России к ВТО.

За прошедший период прошло более десяти заседаний рабочей группы, проведено подробнейшее обсуждение представленного меморандума (помимо прочего дано более тысячи семисот письменных пояснений странам-членам ВТО по интересующим их вопросам экономической политики), проведены совместные обсуждения дополнительных разделов меморандума по вопросам торговли услугами, прав интеллектуальной собственности, инвестиционной политики. Затем было принято решение перейти к детальному обсуждению отдельных вопросов. Были рассмотрены вопросы нетарифного регулирования, политики в области сельского хозяйства, системы таможенной оценки, внешнеэкономическое законодательство, вопросы стандартизации и сертификации, санитарного и фитосанитарного регулирования, технических барьеров в торговле и многие другие. В феврале 1998 года Россия представила в секретариат ВТО тарифные предложения о доступе на рынок, начались переговоры по тарифам. Первое обсуждение тарифных предложений было завершено в октябре 1999 года. В марте 2000 г. Россией была представлена вторая редакция тарифных предложений, третья редакция была представлена в феврале 2005 года.

По расчетам Минэкономразвития России, 33-35% ВВП связаны с внешнеторговым оборотом. Таким, образом, правила ведения международной торговли оказывают существенное влияние на экономику России. В этих условиях отказ от попыток участия в формировании этих правил, что означал бы отказ от членства в ВТО, нецелесообразен.

Как было отмечено, активно идет процесс расширения сфер и отдельных секторов услуг, регламентируемых ВТО. Сегодня ведется работа по формированию правил во многих секторах без учета специфики и интересов российских компаний (например, телекоммуникации и морской транспорт).

Кроме этого в повестку дня включен, например, вопрос о социальном демпинге (занижении стоимости рабочей силы по сравнению с уровнем оплаты труда в других странах-производителях). Очевидно, что в случае принятия этой дисциплины Россия столкнется с серьезнейшими проблемами при экспорте своей продукции. Похожий вопрос - экологического демпинга. Уже сегодня существует практика - при расчете демпинговой маржи учитывать низкие затраты предприятий на защиту окружающей среды и природоохранные мероприятия.

Европейские сообщества и США продвигают в ВТО концепцию специального регулирования торговли энергоносителями. Например, Европейское сообщество включило в свое законодательство два элемента, касающиеся этой отрасли, противоречащие нормам ВТО. Это положение о диверсификации источников снабжения энергоносителями и принцип безопасности снабжения, в соответствии с которым страны ЕС получают право ограничивать поставку энергоносителей из одного источника. Этот принцип дает ЕС полномочия изменять размер условной квоты, предоставляемой поставщику в случае сомнений относительно его надежности. Это положение уже действует и наносит реальный ущерб российским поставщикам при торговле ядерными материалами. Сегодня не более 25% ядерного топлива европейские потребители могут покупать в России. Пока это норма национального законодательства, но, в случае ее введения в международное, экспортному потенциалу Россия будет нанесен значительный урон.

Другой аспект - возможное опережающее присоединение к ВТО стран - торговых партнеров, например Украины, других стран СНГ, участников Таможенного союза. В ВТО принята Киргизия, которая в то же время является членом Таможенного союза.

Согласно Договору о Таможенном союзе страны стремятся к установлению единых ставок таможенных пошлин, единой системы преференций. В этом договоре содержится и ряд других положений, определяющих особенности таможенно-тарифного регулирования стран-участников. Таким образом, наблюдается явное противоречие между участием стран в Таможенном союзе и самостоятельным ведением двусторонних тарифных переговоров в рамках процедуры вступления в ВТО.

Очевидно, что Россию связывают очень тесные и в то же время напряженные торговые отношения с Украиной. Чрезвычайно высока возможность возникновения торговых конфликтов в будущем. По мнению некоторых исследователей, в случае первоочередного вступления в ВТО Украины, эта страна будет диктовать России условия вступления и использует эту ситуацию для трансформирования режима экономического сотрудничества в пользу собственных производителей. В целом, когда членами ВТО уже являются три страны-члена СНГ, перспективность дальнейшей интеграции в рамках СНГ значительно снижается.

Последствия вступления России во многом будут определяться согласованными условиями вступления, составом допускаемых к применению ограничений по доступу на рынки товаров и услуг. В настоящее время ограничен доступ иностранных поставщиков услуг в секторах: банковская, страховая, частная детективная деятельность, архитектурные услуги, автомобильные перевозки.

С одной стороны, представленный рабочей группе проект обязательств предполагает возможность применения ограничений почти в шестидесяти секторах, что является ужесточением режима доступа на наши рынки, но, с другой стороны, все-таки ведутся переговоры о либерализации условий торговли, и Россия не будет принята без предоставления существенных уступок относительно действующего режима.

К настоящему моменту предпринят ряд попыток оценить последствия присоединения России к ВТО. Выводы, содержащиеся в этих исследованиях, часто противоположны. При любой попытке дать подобную оценку исследователь сталкивается с проблемой неопределенности конечных условий вступления, которые станут известны даже не по окончанию переговоров, а после ратификации предложенных согласованных условий Госдумой. Таким образом, перед исследователем стоит задача прогнозирования экономических процессов при отсутствии ряда наиважнейших параметров.

Может быть, учитывая тот факт, что политическое решение о необходимости вступления руководством страны принято, следует ставить задачу оценить не последствия вступления России в ВТО, а последствия "невступления"?

В первую очередь, в этом случае мы лишаем себя возможности влиять на формирование правил, по которым будет в обозримом будущем осуществляться мировая торговля.

Во-вторых, процесс вступления волей-неволей станет стимулом институционального развития многих отраслей отечественной экономики. Необходимо отметить, что сегодня во многих отраслях не прошел процесс самоидентификации совокупности предприятий и организаций как экономического субъекта, имеющего собственные интересы, которые необходимо не только отстаивать, но даже доказывать государству в лице чиновников сам факт их существования. Существовавшие ранее структуры, координировавшие развитие отраслей, разрушены, процесс образования новых, призванных осуществлять многие, жизненно важные для отраслей, функции (координация деятельности, отстаивание интересов отрасли в целом, участие в формировании правовой среды, в создании стандартов и др.), не завершен. Для отраслей с небольшим количеством производителей, с высокой степенью консолидации финансовых ресурсов (нефтяная, металлургия и др.) это не является проблемой, так как они уже успешно отстаивают на любых уровнях свои интересы. А для отраслей, состоящих из сотен и тысяч субъектов (например, АПК, оптовая и розничная торговля), это обстоятельство является критичным для дальнейшего развития и даже существования, особенно после вступления в ВТО, когда, как предполагается, конкуренция со стороны иностранных компаний резко возрастет.

В-третьих, вступление в ВТО, конечно, выгодно экспорто-ориентированным отраслям.

Какие меры необходимо предпринять при подготовке к вступлению в ВТО? Особо важное внимание на этом этапе следует уделить проработке вопроса о защитных мерах и возможности применения иного инструментария, допустимого к применению в рамках этой организации. Сегодняшняя нормативно-правовая база не позволяет, например, осуществлять эффективную защиту отечественного сельского хозяйства. Невозможность применения механизма тарифного квотирования, активно применяемого странами-членами ВТО в отношении развитых стран, делает задачу обеспечения восстановления отечественного производства без резкого повышения цен практически нерешаемой. Другой пример - необходимость для начала процедуры расследования, предшествующей введению защитных мер, предоставления данных о динамике рентабельности, использования производственных мощностей, ряда других показателей деятельности предприятий, производящих в сумме не менее чем 25% от объема производимой в стране аналогичной продукции. Задумывались ли разработчики этой нормы о количестве и масштабах деятельности предприятий, производящих, например, мясо КРС или сливочное масло? На указанных рынках данная норма практически невыполнима.

Необходима программа подготовки кадров, острый дефицит которых очевиден уже сейчас.

Для формирования адекватной переговорной позиции требуется вовлечение в работу по ее формированию как можно большего количества представителей реального бизнеса, их объединений (здесь мы снова сталкиваемся с проблемой недостаточной институциональной развитости).

В любом случае, на данном этапе сам процесс проведения переговоров, по нашему мнению, оказывает благотворное влияние на экономику страны именно из-за активизации процесса консолидации бизнеса перед кажущейся, а может быть и реальной угрозой иностранной экспансии на российские рынки, активизации общественного диалога о дальнейших путях развития, месте и роли России в мировой экономике.