

Россия и ВТО: на финишной прямой



Жюльен Веркёй

Февраль 2007

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

В 2005 году в Брюсселе открылась европейская антенна ИФРИ. Eur-Ifri является мозговым центром (*think tank*), в задачи которого входит обогащение европейских дебатов междисциплинарным подходом, способствование развитию новых идей и содействие принятию решений.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на ее автора.

Центр Россия/ННГ

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2007

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

EUR-IFRI

22-28, AVENUE D'AUDERGHEM
B – 1040 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

САЙТ ИНТЕРНЕТ : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions – электронная коллекция статей, посвящённая России и новым независимым государствам (Беларусь, Украина, Молдова, Армения, Грузия, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан и Кыргызстан). Статьи подготовлены известными в своей области экспертами и являются *policy oriented* документами по политическим, стратегическим и экономическим вопросам.

Эта коллекция отвечает стандартам качества ИФРИ (редакционный контроль и анонимная экспертная оценка статей).

Если Вы желаете получать информацию о следующих выпусках коллекции по электронной почте, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: info.russie.nei@ifri.org

Последние выпуски:

- Жан-Пьер Массиас, «Россия и Совет Европы 10 лет спустя: а воз и ныне там?», *Russie.Nei.Visions*, №15, январь 2007;
- Татьяна Кастуева-Жан, «"Блеск и нищета" высшего образования в России», *Russie.Nei.Visions*, №14, сентябрь 2006;
- Владимир Милов, «Энергетический диалог ЕС-Россия: конкуренция против монополий», *Russie.Nei.Visions*, №13, сентябрь 2006.

Об авторе

Жюльен Веркёй является руководителем Департамента управления Технологического института им. Жана Мулена в Лионе. Его исследовательская деятельность посвящена эволюции институтов и их влиянию на экономическое развитие стран Центральной и Восточной Европы, а также России. Среди его публикаций: *Переходный процесс и открытие российской экономики (1992-2002). Вклад в институциональную экономику изменений* (L'Harmattan, 2002, коллекция « Pays de l'Est »), *От разрушения стены к новой Европе. Политическая экономика одного преобразования* (L'Harmattan, 2004, коллекция « Pays de l'Est », в сотрудничестве с Ж.-П. Паже) и *Новая Европа. Экономические траектории и проблемы*, (Presses de l'UTBM, 2007, в сотрудничестве с П. Колевой и Н. Роде-Круашвили).

Оглавление

<i>Оглавление</i>	3
<i>Краткое содержание</i>	4
<i>Введение</i>	5
<i>Место России в мировой экономике и его влияние на переговоры</i>	7
<i>Преимущества успешной интеграции России в ВТО</i>	9
<i>Влияние переговоров на реформы в России</i>	12
<i>Состояние переговоров</i>	18
<i>Условия достижения окончательного соглашения</i>	24

Краткое содержание

Россия подходит к заключительному этапу переговоров по вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО). Эти продолжающиеся на протяжении четырнадцати лет переговоры оказали несомненное влияние на преобразования российской экономики и модернизацию её законодательства. Хотя на начало 2007 года и остаются нерешённые вопросы, можно предположить, что асимметричный характер переговоров вынудит Россию пойти на новые уступки с целью ускорить процесс заключения соглашения. В более долгосрочной перспективе, главной задачей, которую предстоит решить российским властям, остаётся обеспечение практической реализации вступивших в силу текстов.

Введение

«ВТО – это инструмент. Тот, кто умеет им пользоваться, становится сильнее».

Владимир Путин*

Россия впервые обратилась с заявкой на вступление в ГАТТ в 1993 году. За прошедшие четырнадцать лет российская экономика претерпела глубокие изменения и теперь значительно отличается от той, какой она была в начале переговоров: господство рыночных процессов, хотя и принявших специфическую форму во многих секторах, стало необратимым. За прошедшее время сам ГАТТ превратился в ВТО, Уругвайский раунд сменился Дохийским, условия вступления усложнились, а количество государств-членов возросло со 113 до 150¹, что повлияло на природу самих переговоров.

Чего может ожидать от 2007 года Россия, которая в какой-то момент казалась обречённой вечно гнаться за ВТО, как Ахилл из апории Зенона Элейского за черепахой? «Догонит» ли она, наконец, эту организацию? И на каких условиях произойдёт присоединение?

Хотя в позитивном исходе процесса уже давно никто не сомневается, пример Китая сдерживает нетерпение: на переговоры между последней коммунистической державой и членами международной организации, символизирующей западный капитализм, ушло целых пятнадцать лет. Несмотря на это, сегодняшнее состояние переговоров между Россией и странами-членами внушает оптимизм: оставшиеся препятствия кажутся менее сложными, чем те, что уже преодолены. Самые неблагодарные дискуссии остались позади: двусторонние переговоры с США закончились подписанием

Переведено с французского Натальей Киселевой-Туле.

* Ежегодное обращение Президента к Федеральному собранию, 18 апреля 2002.

¹ В январе 2007 года Вьетнам стал 150-ым членом ВТО.

соглашения в ноябре 2006 года, а перспектива окончания второго мандата Владимира Путина должна ускорить процесс с российской стороны, поскольку вступление в ВТО было обозначено президентом как приоритетное направление.

Стоит, однако, отметить, что переговоры проходили в контексте сложных политических игр и противоречий, особенно в России. Горький след политики переходного периода, проводимой в 1990 годах под эгидой международных финансовых организаций, все ещё присутствует в умах. Одни считают, что вступление в ВТО станет бесполезной дополнительной уступкой приверженцам англосаксонской либеральной экономики², тем более, что основные экономические преимущества России на международной сцене – энергетические и минеральные ресурсы первостепенного значения – не входят в полной мере в компетенцию этой организации. По мнению других, Россия не может позволить себе долго оставаться последней крупной страной, не являющейся членом ВТО, поскольку рискует оказаться за пределами влиятельных международных кругов, принимающих решения инстанций и деловых потоков³.

Этот контекст является одной из глубинных причин аритмичного характера переговоров, где фазы ускорения процесса (1996-1998, 2001-2003) сменяются фазами взаимного раздражения (1998-2001, 2004-2005), что обрекает на неудачу прогнозы по поводу даты окончания процесса, на которые осмеливаются аналитики и участники.

В данной статье будет представлено состояние процесса присоединения России к ВТО на начало 2007 года. Напомнив основные структурные параметры включения российской экономики в мировую, мы предложим нашу оценку преимуществ и рисков, связанных со вступлением России в ВТО. Затем будут затронуты основные этапы и камни преткновения переговоров. В заключении будут предложены соображения о финальном этапе, к которому подходят дискуссии.

² За этим аргументом скрывается страх некоторых российских промышленников (например, в автомобильной промышленности) того, что полное открытие внутреннего рынка для международной конкуренции поставит под угрозу их собственные позиции.

³ Именно эту позицию отстаивают российские исполнительные власти.

Место России в мировой экономике и его влияние на переговоры

С точки зрения формальных критериев, экономика России является открытой: в 2005 году внешняя торговля составила 56% её ВВП. Эта открытость обеспечивает весьма существенный приток внешних доходов. Положительное сальдо торгового баланса в последние годы достигло рекордных значений (120 млрд. долларов в 2005 году, то есть около 16% ВВП). Но факты упрямы: год за годом, невзирая на повторяющиеся заявления сменяющих друг друга правительств о необходимости диверсификации экономики страны, Россия продолжает демонстрировать, как в структуре своей экономики, так и во внешнеторговых отношениях, всё тот же профиль специализации на природных ресурсах, с явно выраженным упором на углеводородные энергоносители. Этот сектор можно назвать настоящей «небесной манной» для экономики: он составляет 25% национального ВВП, 40% налоговых поступлений в государственный бюджет, 60% экспорта; именно этот сектор объясняет профицит счёта текущих операций; в большой степени благодаря ему государство смогло уменьшить внешний долг с 88% от ВВП в 1999 до 10% в 2006, способствовав тем самым значительному повышению места страны в рейтингах международных агентств. Однако, показатели внутриотраслевой торговли России⁴, отражающие степень интеграции национальной производственной структуры в международное разделение труда, остаются одними из самых слабых в Европе⁵. Существующие отраслевые данные о внешних прямых инвестициях в России не позволяют предсказать изменение тенденции в среднесрочной перспективе⁶.

Способ интеграции российской экономики в мировую не слишком отличается от интеграции «нефтяного государства» (*petrostate*). Рост мировых цен на энергоносители с 1999 года привёл к неизбежному увеличению веса этого сектора в экономике. За время

⁴ В частности, индекс Грубел-Ллойда.

⁵ В. Algieri, « Trade specialisation patterns : the case of Russia » [Формы рыночной специализации: пример России], *Bofit discussion papers*, n° 19, 2004.

⁶ J. Vercueil, « L'ouverture aux IDE : cadre institutionnel, politiques et stratégies » [Открытость для прямых внешних инвестиций: институциональные рамки, политика и стратегии], in P. Koleva, N. Rodet-Kroichvili, J. Vercueil (dir.), *Nouvelles Europes. Trajectoires et enjeux économiques* [Новая Европа. Экономические траектории и проблемы], Presse de l'UTBM, 2007.

двух президентских мандатов Владимира Путина большая часть этого сектора вернулась под государственный контроль после практически полной его потери при Ельцине. То, что сегодня, как и вчера, сравнительные преимущества России лежат в сырьевом секторе, а отрасли с большой добавленной стоимостью по-прежнему отсутствуют в её профиле специализации, объясняется по большей части отсутствием серьёзных мер в этом направлении с 1992 года.

С учётом этого контекста, представляет ли вступление в ВТО реальный интерес для России? Некоторые российские наблюдатели – и не только представители национальных промышленных кругов – продолжают задавать этот вопрос⁷. Действительно, доступ в ВТО предполагает рост конкуренции для российских промышленников. Заслуживает внимания вопрос о возможных последствиях для сохранения занятости, особенно в традиционных промышленных секторах и связанных с ними регионах России, хотя эти последствия с трудом поддаются точному измерению. С учётом отсутствия ответных гарантий привилегированного доступа на рынки основных потребителей энергетических сырьевых ресурсов, – что выходит за пределы полномочий ВТО – в чём же заключается для России преимущества вступления в эту организацию?

⁷ Одна из политических фигур среди противников присоединения к ВТО – бывший депутат Думы Константин Ремчуков.

Преимущества успешной интеграции России в ВТО

Помимо классических экономических работ, разъясняющих выгоду от либерализации торговли, для обоснования преимуществ вступления России в ВТО обычно приводятся следующие аргументы:

- *Доступ к институтам ВТО:* вступление в ВТО позволило бы России пользоваться принятыми в рамках этой организации многосторонними соглашениями (режим наибольшего благоприятствования, борьба с демпингом, снижение тарифных и снятие нетарифных барьеров). В среднесрочной перспективе, в случае вступления в ВТО, Россия сможет воспользоваться более благоприятными условиями для торговли со стороны своих партнеров.
- *Право голоса в международных организациях:* доступ на арену влиятельных многосторонних переговоров позволил бы российским властям отстаивать позицию своей страны на будущих раундах и, таким образом, влиять на их исход.
- *Обеспечение защиты интересов России на независимой основе:* присоединение к ВТО открыло бы ей доступ к Органу по разрешению споров (ОРС), обеспечивающему независимое рассмотрение спорных вопросов в области торговли. Даже без непосредственного обращения к нему, этот орган влияет на поведение стран-участников, вынуждая их к поиску компромиссных позиций, как это недавно доказали многочисленные споры, в которые были вовлечены США.
- *Прекращение дискриминационных практик в сфере торговли:* вступив в ВТО, Россия может добиться отмены односторонних антидемпинговых мер, принятых против неё многими торговыми партнёрами (ЕС, США и др.), которые обходятся экономике России в 2-4 млрд. долларов в год⁸.

⁸ По оценке Министерства торговли и экономического развития России. К наиболее затронутым секторам относятся черная металлургия, химическая промышленность, промышленные изделия и удобрения. Cf. B. Lissovolik, Y. Lissovolik, «Russia and the WTO : the 'Gravity' of an Outsider's Status» [Россия И ВТО: "опасность" статуса аутсайдера], *IMF Working Paper* 04/159, август 2004.

- *Обеспечение внешней поддержки для проведения внутренних реформ:* структурные реформы, проведение которых требуется от России в рамках переговоров о вступлении в ВТО, призваны улучшить и стабилизировать систему законов, регулирующих экономическую деятельность, и гарантировать их эффективное применение на территории РФ. Прямые и косвенные последствия такой институциональной стабилизации имеют ключевое значение для среднесрочного развития России, в особенности в силу их воздействия на инвестиционный климат. В среднем, за двадцать последних лет, вступление в ВТО вызвало в соответствующих странах ускорение потоков прямых иностранных инвестиций на 4 млрд. долларов в год⁹.
- *Развитие международных торговых отношений России:* возросшая открытость иностранных рынков открывает дополнительные возможности для национальных экспортёров; в то же время, усиление конкурентного давления на национальную экономику должно способствовать снижению цен, повышению качества продуктов и услуг и, в более широком смысле, наилучшему распределению ресурсов. Некоторые обозреватели считают, что только обострение международной конкуренции будет способно вызвать необходимые для российской экономики реструктуризации¹⁰.
- *Способствование переориентации России на экономику, основанную на знаниях:* соблюдение защиты прав на интеллектуальную собственность, требуемое для участия в ВТО, позволит России создать правовые рамки для развития наукоёмких секторов и удержать квалифицированную рабочую силу и научный потенциал на территории страны¹¹.

Существует множество количественных оценок ожидаемого от вступления в ВТО выигрыша для России. Расчётные модели говорят об улучшении доступа к иностранным рынкам, более эффективном распределении ресурсов экономики, положительном влиянии импорта иностранных капиталов и технологий на производительность промышленности и сферы услуг, повышении отдачи инвестиций. Результаты неоднозначны: они варьируются между 0,4 и 4 пунктами

⁹ K. Yudaeva, «Joining the WTO : Is a Political Decision the Only Hope ?» [Вступление в ВТО: является ли политическое решение единственной надеждой?], *Post-Soviet Economies in Transition Briefing Paper*, т. 5, n° 6, июнь 2003.

¹⁰ E. Bessonova, K. Kozlov, K. Yudaeva, «Trade Liberalization, Foreign Direct Investment, and Productivity of Russian Firms» [Либерализация рынка, прямые иностранные инвестиции и продуктивность российских компаний], Выступление на коллоквиуме ЦЭФИР *Negotiating Russia's WTO accession : Strategic Lessons from Multilateral Trade Liberalization and Club Enlargement* [Переговоры о присоединении России к ВТО: стратегические уроки многосторонней либерализации рынка и расширение клуба], Москва, сентябрь 2003.

¹¹ K. Yudaeva, 2003, *op.cit.*

годового прироста в среднесрочной перспективе¹². В долгосрочной перспективе, позитивное воздействие на потребление должно достичь 7% в год благодаря снижению таможенных тарифов и, особенно, благодаря облегчению доступа для иностранных инвесторов к сектору услуг¹³.

Оценки последствий вступления в ВТО на занятость населения неоднозначны¹⁴. Теоретически, перераспределение ресурсов, связанное с открытостью рынков, должно привести к созданию рабочих мест в наиболее конкурентноспособных секторах и их сокращению в менее конкурентноспособных. Но работы Ахмедова *et alii*¹⁵, свидетельствующие о выраженной малоподвижности межотраслевых потоков рабочей силы, выявляют определённую инерцию производственной структуры по отношению к изменениям относительных цен, которые могут возникнуть в случае вступления в ВТО. В целом, для этих авторов, последствия присоединения к ВТО на занятость не должны превысить 0,5-1% от общей занятости в промышленном секторе. Эти результаты в целом подтверждаются и другими исследованиями на эту тему¹⁶.

В целом, количественные анализы последствий вхождения России в ВТО подчеркивают его позитивные последствия. Если понижение тарифных барьеров не должно вызвать значительных изменений, то влияние снятия нетарифных барьеров и либерализации сектора услуг на эффективность экономики должно быть более значительным. Предполагается, что отрасли, связанные с эксплуатацией природных ресурсов, должны извлечь наибольшую пользу от либерализации доступа к иностранным рынкам, в то время как трудоёмкие отрасли, такие как лёгкая промышленность или агропищевая, столкнутся с ужесточением конкуренции.

¹² Vishaya Shkola, «Development of forecasts of socio-economic consequences of Russia's WTO accession» [Развитие прогнозов социально-экономических последствий вступления России в ВТО], *Report for the Ministry of Economic Development and Trade* [Отчёт для Министерства экономического развития и торговли], Москва, 2002; J. Jensen, T. Rutherford, and D. Tarr, *Economy-Wide and Sector Effects of Russia's Accession to the WTO* [Экономические последствия вступления России в ВТО в масштабе всей экономики и на уровне отдельных отраслей], Mimeo, 2004, доступен на сайте <www.worldbank.org/russia-wto>.

¹³ T. Rutherford, D. Tarr, O. Shepotylo, «The Impact on Russia of WTO Accession and the Doha Agenda: the Importance of Liberalization of Barriers Against Foreign Direct Investment in Services for Growth and Poverty Reduction» [Влияние на Россию присоединения к ВТО и Дохийская повестка дня: значение либерализации барьеров для прямых иностранных инвестиций в секторе услуг для экономического роста и снижения уровня бедности], in T. W. Hertel, A. Winters (eds), *Poverty and the WTO : Impacts of the Doha Development Agenda* [Бедность и ВТО: влияние Дохийской повестки дня в области развития], London, The World Bank and Palgrave MacMillan, 2006.

¹⁴ Официальный уровень безработицы в России составляет 7,6%, <www.worldbank.org>.

¹⁵ A. Akhmedov & al. «WTO Accession and the Labor Market: Estimations for Russia» [Вступление в ВТО и рынок труда: прогнозы для России], *CEFIR Working Paper*, октябрь 2003.

¹⁶ A. Chowdhury, «WTO accession : What's in it for Russia ?» [Вступление в ВТО: что это означает для России?], *Bofit Online*, n° 10, 2003, <www.bof.fi>.

Влияние переговоров на реформы в России

Попытка идентифицировать среди реформ, предпринятых Россией с 1994 года, те, которые непосредственно связаны с переговорами о вступлении в ВТО, заранее обречена на неудачу. В то же время, интенсификация переговоров с 2001 года позволяет всё же выявить в недавнем периоде реформы, касающиеся сфер, затрагиваемых в переговорах о вступлении.

Внешняя торговля

Период, последовавший за первоначальным открытием российской экономики, привёл к созданию сложной, противоречивой, неэффективной и коррумпированной таможенной системы. Реформа регламентирования внешней торговли заключалась главным образом в его упрощении. 1 января 2001 года количество таможенных тарифов сократилось с 7 до 4¹⁷. Впоследствии, средний тариф был понижен с 13% до менее 10%. Вступил в силу новый перечень продукции внешнеторгового обмена, который в большей степени, чем предыдущий, соответствует международным стандартам. Долгожданный таможенный кодекс был утверждён 1 января 2004 года¹⁸. С помощью Мирового банка была осуществлена реструктуризация таможенной администрации. После пятнадцати лет не всегда гладкого существования, она насчитывает сегодня 60 000 служащих и собирает около 40% бюджетных ресурсов государства,

¹⁷ В настоящий момент таможенные тарифы составляют от 0 до 20%. Основные ставки зафиксированы на уровне 5, 10, 15 и 20%. Они касаются 3500 наименований продукции из 10000 включённых в таможенную классификацию России. Тарифы на некоторые субкатегории были объединены с целью избежания ложных деклараций. Среди исключений можно назвать автомобили, облагаемые пошлиной в размере 25%, рафинированный сахар, этиловый спирт (при крепости более 80% пошлина составляет 100%) и табачные изделия. С действующей тарифной структурой можно ознакомиться на сайте: <www.russian-customs-tariff.com>.

¹⁸ Таможенный кодекс Российской Федерации доступен на сайте <www.russian-customs-code.com>

(для сравнения – 10% в 1991 году)¹⁹. Были также облегчены некоторые другие нормативные положения, касающиеся внешних обменов: создана единая система налогообложения экспорта сырой нефти, отменены некоторые пошлины на экспорт сырья²⁰. В 2006 году был полностью отменён валютный контроль доходов от экспорта товаров.

Свобода конкуренции и управление предприятием

Российские власти взяли на себя обязательство внести изменения в закон о банкротстве 1998 года, противоречия в котором препятствовали принятию справедливых судебных решений. Осенью 2002 года была принята новая версия закона, целью которой было исправление недочётов первоначального текста путём уравнивания соотношения сил между кредиторами и должником. Недавние внесённые поправки ужесточили наказания, которым подвергаются руководители, виновные в непредоставлении информации или сознательном банкротстве²¹. Поправки к закону о защите конкуренции и полномочиях Федеральной антимонопольной службы были приняты в сентябре 2002 года. Основные проблемы, которые еще предстоит решить в этой сфере, касаются правоприменения и дееспособности российской судебной системы.

В сотрудничестве с Мировым банком, Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), правительство начало в сентябре 2000 года преобразование правовой системы, регулирующей управление предприятием, приведшее в 2002 году к созданию «Кодекса корпоративного управления», в который впоследствии были внесены многочисленные поправки. Последние изменения, внесённые в законодательство, направлены на предоставление больших прав миноритарным акционерам²². Счета крупных российских компаний отныне представлены согласно международным нормам.

¹⁹ « Russian customs is 15 years » [Российской таможне 15 лет], 25/10/2006, документ доступен на сайте <www.customs.ru>.

²⁰ Тарифы на экспорт золота, древесины и некоторых категорий целлюлозно-бумажных изделий (1 марта 2002 года).

²¹ EBRD, *Commercial Laws of the Russian Federation. An Assessment by the EBRD*. [Законы о торговле Российской Федерации. Оценка ЕБРР], The European Bank for Reconstruction and Development, август 2006.

²² Одна из поправок, вступившая в силу в июле 2006 года, обязывает того, кто приобретает более 30% голосов в акционерном обществе, сделать предложение о покупке оставшихся частей. Однако, обладатель более 95% голосов акционерного общества может вынудить миноритарных акционеров продать ему оставшиеся доли (EBRD, 2006, *op.cit.*).

Банковский сектор и сектор услуг

Реформа Центрального банка России (ЦБР) была начата российскими властями в октябре 2000 года и сопровождалась другими реформами государственных финансовых институтов (например, Внешэкономбанк и Внешторгбанк). Российский национальный банковский Совет, ответственный за контроль деятельности ЦБР, получил более широкие полномочия с целью повысить прозрачность банковских операций.

Несмотря на постоянное давление со стороны международных организаций, реструктуризация банковской системы потребовала длительного времени. Влияние Сбербанка, государственной сберегательной кассы, располагающей беспрецедентной сетью агентств и государственной гарантией вкладов, остаётся главенствующим (в Сбербанке сконцентрировано 55% частных вкладов россиян) и вызывает недовольство со стороны частных банков-конкурентов. Меры, принятые для реструктуризации сектора, коснулись главным образом реформы государственной гарантии вкладов, минимального капитала, необходимого для выдачи Центральным банком России разрешений коммерческим банкам, и ограничения доступа зарубежных банков на российский рынок. В ноябре 2002 года было отменено ограничение на максимальное иностранное участие в капитале российских банковских учреждений. К тому же, в июле 2001 года и в сентябре 2002 года были приняты два закона по борьбе с отмыванием капиталов, что позволило российским властям продемонстрировать своё стремление к соблюдению норм Международной группы финансовых действий (GAFI)²³ и добиться того, чтобы Россия была выведена из «чёрного списка» несотрудничающих стран. Недавнее повышение роли банковского сектора в финансировании потребления и инвестиций является признаком его прогрессирующей зрелости. Символической стала продажа в феврале 2006 года Импексбанка (1,8 млрд. долларов активов) зарубежному учреждению²⁴. Тем не менее, реструктуризация сектора ещё не закончена: капитализация частных банков остаётся недостаточной, три крупнейших государственных банка – Сбербанк, Внешторгбанк и Газпромбанк – продолжают контролировать 36% активов сектора, 45% частных кредитов и 33% кредитов для предприятий²⁵, а зарубежные банки контролируют только 10% банковских активов страны по сравнению с 70% в среднем в странах Центральной Европы.

Вопрос о банковском секторе символичен для общего вопроса об открытости сектора услуг, высокий уровень защиты которого, соответствующий слабому развитию национальных предприятий (в

²³ Международная группа финансовых действий ОЭСР призвана отслеживать международные действия по отмыванию капиталов.

²⁴ Австрийский банк Райффайзенбанк (*Bofit Russia review*, n° 5, 2006).

²⁵ *Bofit Russia Review*, n° 3, 2006.

частности, в сферах страхования и телекоммуникаций), стремится сохранить Россия. В то же время, она позволяет вливание иностранных капиталов, необходимых для консолидации и модернизации этого сектора.

Отношения между государством и предприятиями

В 2000 году был предложен план реформы отраслей железнодорожного транспорта, телекоммуникаций и газа, направленный на подчинение всех этих секторов эксклюзивному контролю федерального государства. Этот план был представлен в феврале 2001 года рабочей группе ВТО по доступу к участию в капитале предприятий телекоммуникаций для иностранных инвесторов. В течение 2001-2003 гг. были проведены приватизации в более прозрачных, чем прежде, условиях²⁶. Крупнейшие естественные монополии (такие как производитель электроэнергии РАО ЕЭС) продвинули реализацию своих программ по реструктуризации, разработанных в соответствии с моделями, предложенными международными организациями.

Однако, начиная с 2004 года, темп реформ в области отношений между государством и предприятиями замедлился, отражая смену официальной линии правящих властей в этой области. Фактическая ренационализация Юкоса охладила инвестиционный климат в стране. Не была реализована предусмотренная в 2004 году реструктуризация РАО ЕЭС, был разработан лишь план частичной приватизации. Приватизации продолжились в 2005 году, но их темп оценивался как слишком медленный самим правительством. В декабре 2005 года Государственная Дума проголосовала за поправку, дополнительно открывающую иностранным инвесторам капитал Газпрома, мирового лидера по добыче газа. Но в конце 2006 года, президентским указом Газпрому была официально предоставлена монополия на экспорт газа – жест, который со всей очевидностью преследовал цель напомнить о господстве политической власти в этом секторе. Впоследствии та же привилегия была дана предприятию по экспорту вооружений Рособоронэкспорт. После несколько лет колебаний, приватизация Связинвеста – холдинга, доминирующего в секторе национальных немобильных телефонных систем, – была отложена на период после 2007 года.

²⁶ Примером этого улучшения служит приватизация 85% нефтяной компании *Онако*, принёсшая государству 1,1 млрд. долларов. Иностранные наблюдатели оценили эту сумму как разумную.

Правовая и налоговая системы

Правовая система продолжает трансформироваться в сторону сближения с нормами, обязательными для присоединения к ВТО. Между 2003 и 2005 гг., двенадцать законодательных текстов были приняты в прямом соответствии с переговорами о присоединении. Но, когда речь идёт о ситуации в России, принципиально неопределённой остаётся уверенность в эффективном исполнении законов на территории страны. Обладают ли территориальные и местные органы власти способностью и желанием реализовать на практике исходящие из центра законодательные тексты? Меры, принятые президентом Путиным с момента прихода к власти, продемонстрировали стремление новой команды восстановить «вертикаль власти». Чтобы уменьшить риск коррупции, количество видов коммерческой деятельности, подлежащей лицензированию, было сокращено с 450 до 120, административные формальности по регистрации предприятий были упрощены, а права предприятий по отношению к инспекциям расширены. Тем не менее, на практике коррупция не перестаёт расти, как это показывают регулярные исследования, проводимые международными или неправительственными организациями (Мировой Банк, *Transparency International*)²⁷. Кроме того, в России продолжает постоянно ставиться под угрозу принцип разделение властей и, в особенности, независимость судебной системы по отношению к исполнительной власти, что осложняет борьбу с коррупцией²⁸.

Налоговый Кодекс и финансирование социального страхования были пересмотрены летом 2000 года. Подоходный налог был упрощён принятием единой ставки в 13%, социальные отчисления были объединены в один налог, ставки НДС были зафиксированы от 10 до 20%, база налогообложения предприятий была пересмотрена в соответствии с западной практикой. В июле 2001 года ставка налогов на прибыль предприятий была понижена до 24%, а с 1 января 2003 года был введён облегченный и упрощённый налоговый режим для малых и средних предприятий.

Что касается международного признания, главным результатом проведённых в экономическом законодательстве России реформ стало предоставление российской экономике статуса рыночной сначала

²⁷ Панорама эволюции показателей коррупции за последнее десятилетие в России представлена, например, в World Bank «Administrative and Regulatory Reform in Russia. Addressing Potential Sources of Corruption» [Административная и нормативная реформа в России. Обнаружение потенциальных источников коррупции], *Policy Note*, 36157-RU, октябрь 2006.

²⁸ По вопросу о независимости судебной власти заинтересованный читатель может обратиться, например, к расследованию Анны Политковской *La Russie selon Poutine* [Россия по Путину], Paris, Gallimard, Coll. Folio, 2006.

Европейским Союзом²⁹, а затем, весной 2002 года, Соединёнными Штатами Америки. Полноправная интеграция в «большую Восьмёрку» произошла в начале лета 2002 года.

²⁹ Об этом решении было объявлено на российско-европейском саммите в мае 2002 года. Оно вступило в силу в ноябре 2002 года. Теперь антидемпинговые расследования принимают за референтную базу стоимость затрат российских предприятий, а не предприятий других стран, которым уже был присвоен статус рыночной экономики (*Bofit Weekly Review*, n° 47, 2002).

Состояние переговоров

В 1995 году, российская сторона предоставила Рабочей группе по присоединению России к ВТО «Меморандум о внешнеторговом режиме», в котором описывается её политика в сфере внешней торговли и связанных с ней областях. На основе этого меморандума члены рабочей группы составили письменные вопросы, на которые российские участники переговоров должны были ответить. Таким образом был налажен циклический процесс, который развивается в рамках официальных многосторонних встреч. Параллельно с этим проводятся двусторонние дискуссии с членами группы для определения особых условий присоединения (с начала переговоров было проведено 30 встреч). По результатам дискуссий заключаются многочисленные важные двусторонние соглашения, а рабочая группа составляет отчёт, который представляется на утверждение всем странам-членам с целью подготовки протокола о присоединении России к ВТО.

Основные трудности заключительного этапа, на котором сейчас находится Россия, касаются цен на энергоносители, интеллектуальной собственности, сельского хозяйства, санитарных и фитосанитарных норм и стратегических отраслей промышленности.

Вопрос о ценах на газ

Российская система поставок газа основывается на фактической монополии, предоставленной государственному предприятию Газпром на производство и сбыт. Эта монополия³⁰, унаследованная от советского периода, позволяет сохранять двойную ценовую политику с различными ценами для внутреннего рынка и для экспорта. Таблица 1 иллюстрирует существующий разрыв между ценами на газ для российских предприятий и мировыми.

³⁰ Принадлежащий на 50,01% государству, которое назначает 6 из 11 членов административного совета, Газпром имеет биржевую стоимость, оцениваемую на начало 2007 года в более 250 млрд. долларов, что позволяет отнести его к четырём самым крупным предприятиям в мире.

Таблица 1. Средняя цена на природный газ для промышленных клиентов (\$ на м3)

Россия	Украина	Польша	Велико- британия	Франция	ЕС	США
40	90	115	125	140	145	205

Источник: Banque mondiale, Russian Economic Report» [Мировой банк, «Российский экономический отчет»], n°10, март 2005

Партнёры России считают, что применяемые на внутреннем рынке цены являются скрытыми субсидиями для российских промышленников. ОЭСР оценила размер этих субсидий в 5% от ВВП³¹. Последствия низких цен на газ отражаются в многочисленных секторах, например, производство химических удобрений, в ценах на которые стоимость газа составляет 75%³². Поэтому многие члены рабочей группы считают, что внутренние цены на энергию (в особенности на газ) должны быть значительно приближены к международным. Российская сторона отвечает, что внутренние цены отражают сравнительные преимущества России. Кроме того, они применяются безотличительно ко всем национальным отраслям промышленности и должны, с точки зрения российских участников переговоров, рассматриваться как неспецифические субсидии, в соответствии с правилами ВТО, содержащимися в Соглашении по субсидиям и компенсаторным мерам³³. Другими словами, они не должны быть отнесены к списку запрещённых субсидий или тех, которые могут стать предметом компенсаторных мер со стороны тех, кто считает себя ущемлённым³⁴. В то же время, правительство обнародовало проект по либерализации цен на уровне 25% национального потребления газа с 2007 г., который коснётся главным образом предприятий. График либерализации цен на поставки частным лицам, будет растянут на несколько лет³⁵.

³¹ OECD, *Economic Surveys 2001-2002: Russian Federation* [ОЭСР, Экономическое обозрение 2001-2002: Российская Федерация], Paris, OECD, 2002.

³² W. Cooper, « Russia's Accession to the WTO » [Вступление России в ВТО], *CRS Report for Congress*, n° RL31979, апрель 2006.

³³ ВТО запрещает специфические субсидии, выделяемые предприятию, группе предприятий или отрасли промышленности страны, предоставляющей эти субсидии. <www.wto.ru/ru/content/documents/docs/subskomp.doc>.

³⁴ W. Cooper, 2006, *op.cit.*

³⁵ *Bofit Russia Review*, n° 10, 2006.

Права на интеллектуальную собственность

Россия создала правовой арсенал, призванный защитить права на интеллектуальную собственность. Она подписала основные конвенции в этой сфере, а также множество двусторонних соглашений. Проблема заключается в применении этих текстов на практике: потери, связанные с нелегальным воспроизводством американской аудиовизуальной продукции, оцениваются в более чем 750 млн. долларов. Подделка американской продукции представляет более половины покупок этого типа продуктов российскими частными лицами. В конце 2005 года американский парламент приостановил действие режима наибольшего благоприятствования для России до принятия ею мер по повышению эффективности борьбы с нарушениями прав интеллектуальной собственности, от которой страдают американские предприятия. Россия, со своей стороны, подчёркивает предпринимаемые ею усилия по борьбе с фальсифицированным товаром, и напоминает, что и другие члены ВТО (в частности Китай) встречаются с теми же проблемами.

Сельское хозяйство

Вопрос о субсидиях для сельского хозяйства продолжает являться камнем преткновения между сторонами. Каждый кандидат на вступление должен сформулировать свои предложения таможенных тарифов на импорт сельскохозяйственной продукции, а также субсидий, предоставляемых этому сектору (животноводство, сельскохозяйственное производство, помощь в инвестициях, предоставление льготных кредитов, помощь в транспортировке сельскохозяйственной продукции и др.). В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству ВТО, Россия должна зафиксировать максимальный предел своей помощи сельскому хозяйству, взяв за расчетный период три года, предшествующие её вступлению, а также взять на себя обязательство сократить оказываемую ею поддержку этой отрасли на 20% в ходе последующих шести лет.

Первоначальные предложения России были основаны на периоде 1989-1992 гг., в соответствии с которым была предложена внутренняя поддержка сектора на уровне 84 млрд. долларов и субсидии на экспорт в размере 1,6 млрд. долларов. После отклонения этих предложений рабочей группой российская сторона неоднократно пересматривала свои позиции. Последние предложения заключали в себе снижение внутренней поддержки до максимального уровня 9,5 млрд. долларов, а уровня субсидий на экспорт на 0,7 млрд.

долларов. Принципиальное возражение российским предложениям высказали страны Кернской группы³⁶, которые предлагают принять за расчетный период 1997-1999 гг., когда в силу бюджетного кризиса субсидии для сельского хозяйства были значительно сокращены: сумма субсидий в этот период составляла 2-3 млрд. долларов, то есть меньше минимального уровня, соответствующего 5 % от общей стоимости производства сельскохозяйственных продуктов, допускаемого соглашением по сельскому хозяйству.

Пример сельского хозяйства иллюстрирует асимметричный характер переговоров по присоединению³⁷: Россия не в состоянии диктовать свои условия членам рабочей группы. Переговорные отношения складываются по многим параметрам в пользу последних, потому что они могут в значительной мере влиять на определение условий, на которых Россия, в конечном счёте, вступит в организацию.

Санитарные и фитосанитарные нормы

Россия была обвинена в нарушении правил ВТО в области нетарифных барьеров, в частности, по причине создания неоправданных санитарных и фитосанитарных норм. В этом плане интерпретация нормативных актов зависит от позиции наблюдателя. Так, например, США выразили сомнения в закономерности принятых Россией мер против импорта американских кур, объясняемых с российской стороны риском передачи вируса птичьего гриппа. Переговоры между двумя сторонами о протоколах ветеринарных проверок лишь недавно привели к договоренности в силу опасений американской стороны, что подобные меры могут быть снова использованы в будущем.

³⁶ Созданная в рамках ВТО Кернская группа состоит из 18 членов (ЮАР, Аргентина, Австралия, Боливия, Бразилия, Канада, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Гватемала, Индонезия, Малайзия, Новая Зеландия, Парагвай, Перу, Филиппины, Тайланд, Уругвай), выступающих против практики сельскохозяйственных субсидий.

³⁷ Ж. Веркёй, «Вступление России в ВТО: выбор стратегии», *Проблемы прогнозирования*, n° 5, 2002, с. 75-93.

Автомобильная и авиационная промышленность

Оба сектора имеют общие характеристики: символическое значение, унаследованное от бывшего престижа (эти отрасли представляли цвет советской гражданской индустрии), структурная уязвимость, связанная с пережитым кризисом 1990 г., естественная склонность к лоббизму (их представители приучили политические власти прислушиваться к себе³⁸) и беспокойство за будущее (конкуренция западной и азиатской промышленности непосредственно угрожает им на внутреннем рынке).

С начала 2000 г., в рамках переговоров об открытии рынка товаров, российские представители³⁹ выдвинули следующие принципы:

- Присоединение России к ВТО не должно вылиться в немедленное и значительное снижение таможенных пошлин. Снижения возможны в среднесрочной перспективе и в некоторых чётко обозначенных секторах⁴⁰.

- Никакое факультативное отраслевое соглашение не может быть принято как предварительное условие вступления в ВТО.

Несмотря на таможенную пошлину на импорт в 25%, доля рынка основных отечественных автомобилестроителей, снижающаяся на протяжении последних 15 лет, составляет в настоящий момент менее 50%. Россия предлагает в качестве компенсации за повышенные пошлины на импортные автомобили и комплектующие к ним, близкие к нулю пошлины на комплектующие, предназначенные для сборки на заводах владельцев, расположенных на российской территории в обмен на принятие последними обязательств постепенного перехода к работе с российскими поставщиками⁴¹.

Похожая ситуация сложилась и в гражданском самолётостроении. Россия аргументирует установление двадцатипроцентных тарифных ставок на импорт самолётов тем, что её промышленность функционирует на 0-15% своих возможностей и что модернизация этой отрасли требует инвестиций, которые могут быть предоставлены только под прикрытием прочных таможенных барьеров. Европейский союз и США торопят Россию с подписанием многостороннего факультативного соглашения о гражданской авиации,

³⁸ Например, группа БазЭл О. Дерипаски, которая объединяет промышленников автомобильного сектора.

³⁹ Под руководством М. Медведкова, руководителя российской делегации на переговорах, в сотрудничестве с Г. Грефом, министром экономического развития и торговли.

⁴⁰ Сельскохозяйственная продукция, природные материалы, полуфабрикаты или высокотехнологичное промышленное оборудование, не изготовленное на территории страны.

⁴¹ *Bofit Russia Review*, n° 11, 2006.

разработанного в рамках ВТО. Россия, которая в определённый момент была готова подписать это соглашение, впоследствии отказалась от этого обещания⁴², преследуя указанные выше новые правительственные цели. Тем не менее, участники переговоров сами не уверены в своей способности эффективно определить границы необходимых уступок:

«Двусторонние переговоры, несомненно, приведут Россию к значительному сближению с условиями некоторых [факультативных соглашений]. Но этот факт нельзя интерпретировать как знак стремления России к участию в этих соглашениях»⁴³.

⁴² W. Cooper, 2006, op.cit.

⁴³ « Strategy of Shaping up Tariff Proposals on Market Access for Goods Within the Framework of Russia's Accession to WTO » [Стратегия формирования тарифных предложений по доступу к рынку товаров в рамках присоединения России к ВТО], декабрь 2005, <www.wto.ru>.

Условия достижения окончательного соглашения

Для достижения общего соглашения по протоколу присоединения, по-видимому, потребуются ещё многие недели и даже месяцы многосторонних переговоров. Политическая воля, проявленная на самом высоком уровне в России, является одним из факторов, которые позволят ускорить завершение переговоров. Как об этом сказал Владимир Путин в середине своего первого президентского срока:

«Наша страна всё ещё "выключена" из процесса формирования правил мировой торговли. Мы уже там, в этой мировой торговле, а к формированию правил её не допущены. Это ведет к консервации российской экономики, к снижению конкурентоспособности»⁴⁴.

Предстоит ещё проверить, готовы ли российские власти сделать все необходимые выводы из подобного диагноза. Наиболее значительным из них является налаживание механизмов, необходимых для того, чтобы тексты, принятые во время переговорного периода, приобрели реальную значимость на практике.

С начала переговоров время играет против России⁴⁵. Переговорный процесс асимметричен по своей природе: России приходится идти на большие уступки, нежели её партнёрам. Кроме того, последние не выиграют в случае, если позволят России вступить в ВТО на её условиях: их собственные лобби⁴⁶ в течение длительного времени выступают в защиту максимально либеральных условий, а политические компенсации, которые отдельное государство может выторговать в обмен на своё согласие, остаются по сути своей неопределёнными в среднесрочной перспективе. К тому же, интеграция новых членов ВТО механически приводит к расширению рабочей группы, что может только усложнить задачу российским участникам переговоров: некоторые из новых членов являются бывшими государствами социалистического лагеря, отношения

⁴⁴ Послание президента РФ Федеральному Собранию, 18 апреля 2002 года.

⁴⁵ Ж. Веркёй, 2002, *op.cit.*

⁴⁶ Как, например, UNICE (Союз конфедераций промышленников и предпринимателей Европы), который стремится повлиять на условия двустороннего соглашения ЕС-Россия.

которых с Россией нельзя назвать тёплыми (наиболее ярким примером служит Грузия⁴⁷).

В ходе последних пяти лет, анализы и политические заявления склонялись попеременно то к оптимизму, то к пессимизму, хотя и то, и другое является в равной степени преувеличенным. Летом 2006 года первоначальная перспектива присоединения России в 2006-2007 годах казалась абсолютно нереальной. Но затем, всего с несколькими неделями задержки по отношению к предварительному графику, было заключено последнее двустороннее соглашение (с США), имеющее критическое значение для процесса. Таким образом, был открыт путь к заключительным многосторонним переговорам.

Президент Путин поставил цель вступления России в ВТО до конца своего мандата. У него остаётся время до начала лета 2007 года, чтобы реализовать эту цель. Вполне вероятно, что для этого ему придётся пойти на некоторые дополнительные уступки.

⁴⁷ Переговоры между Грузией, являющейся членом ВТО, и Россией наталкиваются на политические разногласия, которые касаются, в частности, статуса Абхазии и Южной Осетии, сепаратистских регионов Грузии. Переговоры, прерванные в последнем квартале 2006 года, были возобновлены в январе 2007, что открывает возможность заключения окончательного многостороннего соглашения в июле.